

Rapport

Kampen om kunnskapsgrunnlaget

- En analyse av prosessen knyttet til endring av manøvreringsreglementet for Suldalslågen

Forfatter(e)

Helene Egeland
Gerd B. Jacobsen



*CEDREN – Centre for Environmental Design of Renewable Energy:
Research for technical development and environmental impact of hydro power, wind power, power lines and implementation of environment and energy policy.*

SINTEF Energy Research, the Norwegian Institute for Nature Research (NINA) and the Norwegian University of Science and Technology (NTNU) are the main research partners. A number of energy companies, Norwegian and international R&D institutes and universities are partners in the project.

The centre, which is funded by The Research Council of Norway and energy companies, is one of eleven Centre for Environment-friendly Energy Research (FME). The FME scheme consists of time-limited research centres which conduct concentrated, focused and long-term research of high international quality in order to solve specific challenges in the field of renewable energy and the environment.

SINTEF Energi AS

Postadresse:
Postboks 4761 Sluppen
NO-7465 Trondheim

Sentraltbord: 73 59 72 00
Telefaks: 73 59 72 50

energyresearch@sintef.no
www.sintef.no/energi
Foretaksregister:
NO 939 350 675 MVA

Rapport

Kampen om kunnskapsgrunnlaget

En analyse av prosessen knyttet til endring av manøvreringsreglementet for Suldalslågen

EMNEORD:
Vannkraftforvaltning
Kunnskapens rolle
Miljø
Klima

VERSJON
1

FORFATTER(E)
Helene Egeland
Gerd B. Jacobsen

DATO
2012-10-01

OPPDRAGSGIVER(E)
Norges forskningsråd

OPPDRAGSGIVERS REF.

PROSJEKTNR
12X67510

ANTALL SIDER OG VEDLEGG:
39

SAMMENDRAG

Rapporten inngår i prosjektet GOVREP (Governance for Renewable Electricity Production) hvor formålet er å frembringe forskning som kan skape en bedre forståelse for hvordan man kan forene energi- og miljøpolitiske hensyn i fornybar elektrisitetsproduksjon. For å illustrere utfordringene som ligger i det nasjonale rammeverket (Knudsen og Ruud 2011) er det sentralt å se på hvordan slike hensyn i praksis integreres gjennom å se på konkrete vannkraftssaker. I denne rapporten ser vi på prosessen knyttet til endringen av manøvreringsreglement for Suldalslågen med fokus på kunnskapsgrunnlagets rolle. Kunnskapsgrunnlaget er avgjørende for hvordan energi- og miljøhensyn integreres i vannkraftforvaltningen. Analysen viser at det er betydelige styringsutfordringer knyttet til målavklaring og organisering av kunnskapsproduksjon. Videre er mangel på tillitt mellom de berørte aktørene avgjørende for hvorvidt kunnskapsgrunnlaget oppfattes som tilstrekkelig og solid nok for å kunne fungere som et legitimt beslutningsgrunnlag.

UTARBEIDET AV
Helene Egeland og Gerd B. Jacobsen

KONTROLLERT AV
Audun Ruud

GODKJENT AV
Magnus Korpås

RAPPORTNR
TR A7222

ISBN
978-82-594-3523-1

GRADERING
Åpen

SIGNATUR



SIGNATUR



SIGNATUR



GRADERING DENNE SIDE
Åpen

Innholdsfortegnelse

1.	Innledning.....	4
1.1	Bakgrunn.....	4
1.2	Rapportens oppbygging.....	6
2.	Metode og materiale	7
3.	Vannkraftens skiftende legitimitet og kravet om kunnskap – miljødiskursen i endring	9
3.1	Vannkraft og skiftende miljøhensyn.....	9
3.2	Kravet om kunnskap, konsekvensutredninger og prøvereglement	11
3.3	Prøvereglement.....	13
4.	Om caset Suldalslågen.....	15
4.1	Et historisk tilbakeblikk	15
4.2	Kunnskapsproduksjonen i Suldal: Lakseforsterkningsprosjektet i Suldalslågen.....	16
4.3	Prøvereglement, Statkrafts søknad og NVEs innstilling.....	18
5.	Suldalslågen – miljødiskurs i endring?.....	21
6.	Kunnskapsgrunnlagets rolle prosessen.....	23
6.1	Vurderingen av kunnskapsgrunnlaget.....	23
6.2	Styringsutfordringer	25
6.2.1	Om organiseringen og spørsmålet om tillitt	26
6.2.2	Målet med forskningen.....	27
6.2.3	Lokal aksept og erfaringsbasert kunnskap.....	28
6.2.4	Statkraft tar føringen.....	29
7.	Konklusjon.....	30
8.	Litteraturoversikt	33
1.	Vedlegg, oversikt over informanter	35
2.	Vedlegg, Oversikt over forkortelser	36
3.	Vedlegg, Intervjuguider	37
	Intervjuguide til Suldalslågen, høringsinstansene.....	37
	Intervjuguide til Suldalslågen, Statkraft.....	38
	Intervjuguide til DN.....	39

Figurer

Figur 1 Kart over Suldalslågen. Trykket etter tillatelse fra Statkraft.6

Figur 2 Kart over nedbørsfeltet. Trykket etter tillatelse fra Statkraft.....9

Figur 3 Tidslinje for regulering av vannføringen i Suldalslågen.....17

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Hovedformålet med GOVREP prosjektet (Governance for Renewable Electricity Production) er å frembringe forskning som kan skape en bedre forståelse for hvordan man kan forene energi- og miljøpolitiske hensyn i fornybar elektrisitetsproduksjon. Et hovedfokus er hvordan det nasjonale rammeverket på det energipolitiske området fungerer for å ivareta miljømessige, sosiale og økonomiske hensyn. Dette er i tråd med den nasjonale målsettingen om å øke produksjonen av fornybar energi innenfor rammene for norsk energipolitikk hvor også andre hensyn skal vektlegges: "Et overordnet mål er å sikre høy verdiskaping gjennom effektiv og miljøvennlig forvaltning av energiressursene"¹

I en gjennomgang av det nasjonale rammeverket for dagens norske vannkraftforvaltning viste Knudsen og Ruud (2011) at det norske systemet er preget av en sektorpolitisk oppdeling som vanskeliggjør en helhetlig tilnærming til energi- og miljøspørsmål. Problemene ved den sektorpolitiske oppdelingen ble tydelig bekreftet i vår analyse av to vannkraftsaker på Sørlandet (utvidelsen av Iveland kraftverk i Otravassdraget og endring av manøvreringsreglement for Laudal kraftverk i Måndalselva). Her ble det påvist hvordan ulike interesseavveininger på lokalt, regionalt og nasjonalt plan kom til å prege utfallet av prosessene i forhold til hvilke miljømål som ble prioritert (Egeland & Jacobsen 2011). Analysen av prosessene knyttet til Iveland og Laudal kraftverk viste blant annet at økonomiske interesser langt på vei er avgjørende for hvilke miljømål som prioriteres. Dette er ikke så overraskende sett i lys av at økonomi spiller en sentral rolle, ikke bare for det enkelte energiselskap, men også for lokal, regional og nasjonal utvikling.

Det som imidlertid var overraskende var at kunnskapsgrunnlagets rolle – det vil si hvilke undersøkelser som ble pålagt gjennomført, og videre hvilken legitimitet dette fikk blant de ulike interessentene – i stor grad ble påvirket av de interesseavveiningene som ble gjort av de ulike høringsinstansene. Analysene viste videre at det var betydelige styringsutfordringer knyttet til hvem som skulle ha ansvaret for å gjennomføre undersøkelser; hvordan konflikter håndteres ved uenighet rundt undersøkelsene; og hvilke resultater som skulle brukes som beslutningsgrunnlag. Dette gjorde at den relative innflytelse de ulike interessenter hadde fikk mye å si for utfallet i de konkrete sakene. Interessene – så vel økonomiske, som sosiale og miljømessige – påvirket i stor grad hvilke undersøkelser som ble krevd, og ikke minst hvilken legitimitet det endelige kunnskapsgrunnlaget fikk i prosessene.

I denne rapporten ønsker vi å forfølge denne tematikken ved å se prosessen som førte fram til NVEs innstilling om et nytt manøvreringsreglement for Suldalslågen i lys av nettopp kunnskapsgrunnlagets rolle.² Kunnskapsgrunnlaget forstås her som den kunnskapen forvaltningen (her; NVE og OED) legger til grunn for sine beslutninger. Vanligvis blir undersøkelser produsert og innhentet gjennom såkalte konsekvensutredninger (KU), men undersøkelser gjennomføres også gjennom pålegg om prøvereglement. Undersøkelser som kreves i slike sammenhenger er hovedsakelig knyttet til miljøkonsekvenser av et tiltak. Kunnskapsgrunnlaget vil dermed ha en direkte påvirkning på integrering av energi- og miljøhensyn i vannkraftforvaltningen. Vi vil også se på hvorvidt endringer i

¹ Fra regjeringens visjon for energipolitikken: <http://www.regjeringen.no/nb/tema/energi.html?id=212>

² Takk til Audun Ruud og William M. Lafferty for verdifulle kommentarer til rapporten.

miljøfokuset – fra biologisk mangfold og landskapshensyn til også å inkludere klimautfordringen – har påvirket selve kunnskapsgrunnlagets rolle i forvaltningen. Med andre ord vil vi se på hvilke krav som stilles og hvilke undersøkelser som sees på som relevante. Samtidig vil vi studere mer konkret prosessen knyttet til endring av manøvreringsreglementet for Suldalslågen. Som vi vil argumentere for har endringer i miljøfokuset påvirket hvilke undersøkelser som kreves og hvilken vekt disse skal tillegges i vannkraftforvaltningen, noe som i sin tur har påvirket integreringen av miljøhensyn i konkrete vannkraftssaker.

Suldalslågen ble valgt som case fordi forskning- og utredningsprosjekter samt prøvereglement, har pågått over en periode på tilsammen 14 år. Suldalslågen ligger i Suldal kommune i Rogaland fylke. Elven er 22 km lang, og har et fall på 68 meter fra Suldalsvatnet til dens utløp i Sandsfjorden. Suldalslågen er kjent for sin storvokste laksestamme. I 2006 fikk elven status som nasjonalt laksevassdrag, og samme år fikk Sandsfjorden status som nasjonal laksefjord.³ Vannføringen i vassdraget reguleres i dag av Statkraft gjennom den konsesjonen som ble gitt i 1974 i forbindelse med Ulla-Førre utbyggingen. Ulla-Førre utbyggingen førte til at vann fra Blåsjømagasinet – som ble konstruert som et resultat av reguleringen – ble overført til Suldalsvatnet.⁴ Den midlere årsproduksjonen for Ulla-Førreverkene er i dag på ca. 4800 GWh.⁵

Vannføringsnivået i Suldalslågen ble satt på et høyt nivå i konsesjonen da man anså at kunnskapsgrunnlaget om konsekvensene for laksen var usikre. Statkraft søkte derfor i 1988 om å få prøve ut ulike vannføringer i Suldalslågen med sikte på å undersøke muligheten for å slippe mindre vann i Suldalslågen og dermed kunne bruke mer vann til kraftproduksjonen (gjennom at en større andel av vann fra Suldalsvatnet kunne føres ned gjennom Hylen kraftverk), samtidig som hensyn til storlaksen skulle ivaretas. Statkrafts forslag til endring av manøvreringsreglement (2004) innebærer en produksjonsøkning på 157 GWh⁶. Prosessen frem til Statkraft sendte sin endelige søknad om et permanent manøvreringsreglement ledet til ett av Norges mest omfattende og langvarige forskningsprosjekter som er gjennomført i forbindelse med en vannkraftregulering. Vi vil påpeke at utgangspunktet for diskusjonen i rapporten ikke er å vurdere forskningen, undersøkelsene eller prøvereglementene som har vært gjennomført i årene fra 1990 og frem til Statkraft sendte sin søknad i 2004 i seg selv. Snarere er formålet med analysen å fokusere på prosessen knyttet til det å komme frem til et nytt permanent manøvreringsreglement for Suldalslågen med vekt på kunnskapsgrunnlagets rolle.

Rapporten har følgende overordnede problemstilling:

- 1) Hvilken rolle har kunnskapsgrunnlaget spilt i prosessen som førte frem til NVEs innstilling om et nytt permanent manøvreringsreglement for Suldalslågen?

³ St.prop. 32 (2006-2007) *Om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevassdrag og lakseelver*. Miljøverndepartementet.

⁴ Vann som overføres fra Blåsjø ned til Suldalsvatnet føres videre ut i fjorden på to måter. Noe passerer Hylen kraftverk og føres ut i Hylsfjorden, og noe føres videre ned Suldalslågen. Her blir vannføringen regulert med en demning ved Suldalsosen, men uten at det finnes noe kraftverk her

⁵ NVEs innstilling, s. 103.

⁶ Tall oppgitt i Statkrafts søknad om permanent endring av manøvreringsreglementet for Suldalslågen (2004).

Rapporten bygger på en empirisk basert analyse. Sammen med andre norske studier (Angell & Brekke 2011, Knudsen og Ruud 2011 og Egeland & Jacobsen 2011) samt studier i Sverige (Rudberg 2011), vil dette materialet legge grunnlaget for en mer analytisk forståelse av hvordan ulike interesser og institusjoner påvirker avveiningen mellom ulike hensyn i fornybar energipolitisk praksis.



Figur 1 Kart over Suldalslågen. Trykket etter tillatelse fra Støtkraft.

1.2 Rapportens oppbygging

Rapporten er bygget opp slik at vi først vil gjøre rede for empiri og metodiske valg (kapittel 2). I Kapittel 3 vil hovedtrekk i endringene i miljødiskursen presenteres og knyttes til målet om kunnskapsbasert vannkraftforvaltning. Etter dette vil Suldalslågen som case presenteres sammen med et historisk tilbakeblikk (kapittel 4). Kapittel 5 fokuserer på kunnskapens rolle i Suldalslågen med vekt på interesseavveininger og styringsutfordringer, og i kapittel 6 besvarer vi problemstillingen som er presentert innledningsvis.

2. Metode og materiale

Det empiriske materialet bygger på analyser av så vel skriftlige som muntlige kilder. De skriftlige kildene består av Statkrafts søknad om endring av manøvreringsreglementet, samtligte høringsuttalelser, NVEs innstillingsdokument, samt litteratur og informasjonsmateriale om Ulla-Førre og Suldalslågen.⁷ Det muntlige materiale består av intervju gjennomført med prosjektleder i Statkraft, saksbehandlere ved NVE og samtligte høringsinstanser.⁸ I tillegg har vi inkludert to andre informanter – prosjektleder for Lakseforsterkingsprosjektet i Suldalslågen (LFS) som varte fra 1990-1997, og tidligere miljørådgiver i Suldal kommune som satt som observatør i LFS. Årsaken til at vi inkluderte disse to informantene er at LFS produserte kunnskapsgrunnlaget som ble lagt til grunn for de to prøvereglementene som ble gjennomført i henholdsvis 1998-2000 og 2001-2003. LFS prosjektet er videre viet ekstra oppmerksomhet da det representerte en ny måte å organisere forsknings- og utredningsvirksomhet på i forbindelse med vannkraftforvaltning, noe vi skal komme tilbake til i analysen.

Til sammen ble 22 informanter intervjuet i perioden september 2010 til og med januar 2011.⁹ Informantene ble kontaktet per e-post. I forkant av intervjuet sendte vi ut informasjon om prosjektet, samt en intervjuguide som ble brukt som utgangspunkt for samtalen. Samtligte informanter har skrevet under på en samtykkeerklæring hvor de godkjenner sin medvirkning i prosjektet.¹⁰ Alle intervjuer er delvis transkribert. Det vil si at vi har skrevet ut tema som tas opp og relevante argumenter som ble brukt. I enkelte tilfeller har vi også brukt sitater for å illustrere poenger som har vært fremført. Alle informanter har fått lese igjennom og kommentert de deler av intervjuene som vi har brukt, samt sitater vi har gjengitt slik at de har hatt mulighet til å komme med presiseringer og korrigeringer.¹¹

Navn på enkeltpersoner forekommer ikke i teksten. I stedet har vi valgt å bruke tittel (f.eks. saksbehandler), institusjon/myndighet (f.eks. Rogaland fylkeskommune) eller organisasjon (f.eks. Suldalslågen elveeigarlag).

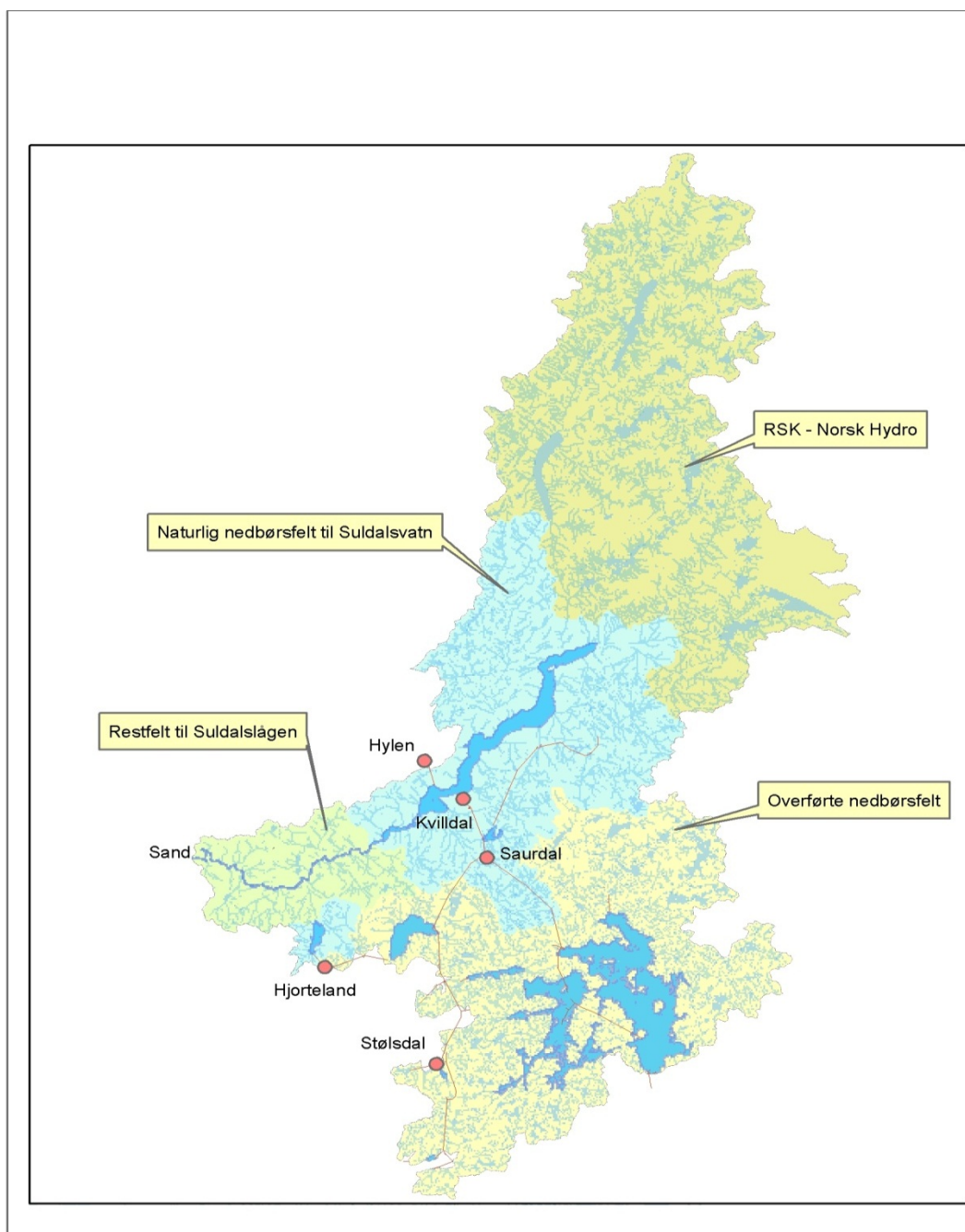
⁷ Sentrale referanser har vært Halvord Kaasa et.al (2000) *Suldalslågen. Laks og kraft*. Statkraft Grøner as, Tor Sylte (2008) *Laksen og Lågen. Suldalslågen gjennom 1000 år*. Stavanger: Dreyer bok,, samt Statkraft Energi AS – Region Vest (2007) *Ulla-Førre 1982-2001*.

⁸ Intervjuene med høringsinstansene inkluderer alle som har gitt høringsuttalelser bortsett fra en to av de berørte elverettighetshaverne som har gitt en egen høringsuttalelse. Disse ble kontaktet mens ønsket ikke å stille på intervju

⁹ Se vedlegg 1, Oversikt over informanter.

¹⁰ Se vedlegg 3, Intervjuguide.

¹¹ Prosjektet er godkjent av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), og gjennomføres i henhold til de krav NSD setter i forhold til personvern.



Figur 2 Kart over nedbørsfeltet. Trykket etter tillatelse fra Statkraft.

3. Vannkraftens skiftende legitimitet og kravet om kunnskap – miljødiskursen i endring

3.1 Vannkraft og skiftende miljøhensyn

Formålet med denne delen av rapporten er å sette kunnskapens rolle i vannkraftsaker inn i en bredere kontekst, hvor blant annet endringer i miljødiskursen og synet på vannkraftens verdi står sentralt. Som vi vil argumentere for i neste seksjon har miljødiskursen endret både kravet til kunnskap i forvaltningen og hvilken kunnskap som blir sett på som relevant.

Før andre verdenskrig var det få som stilte spørsmål ved vannkraftens legitimitet som et samfunns gode (Thue & Nilsen 2006). Godet lå ikke utelukkende i at hushold fikk elektrisitet og i at man fikk en generell velstandsøkning (for eksempel i form av inntekter til de kommunale og regionale kraftselskapene), men var også å finne i det samfunnsansvaret kraftselskapene tok på de stedene kraftverkene ble etablert rundt om i landet (Skjold 2006). Thue peker på at legitimiteten til vannkraftproduksjonen avtok som en konsekvens av den liberaliseringen energisektoren gjennomgikk under 1990-tallet (Thue 2006). Den tradisjonelle 'corporate responsibility'-modellen ble nå langt på vei erstattet av en 'business' modell hvor prisutviklingen på markedet var det sentrale (Thue 2006). Som en konsekvens av denne utviklingen argumenterer Thue for at kraftselskaperenes engasjement lokalt ble mindre synlig.

Motstanden mot vannkraft kom ikke bare som et resultat av en økende skepsis knyttet til liberaliseringen av kraftmarkedet og de etterfølgende økte strømprisene utover 1990-tallet. Den var også et resultat av det økte miljøengasjementet som sakte men sikkert hadde vokst frem på 1960-tallet. Miljøengasjementet rettet seg først og fremst mot stor vannkraftutbygging på grunn av de negative konsekvenser dette ble ansett å ha for fiske-, jakt og andre friluftssinteresser. Etter hvert ble miljøengasjementet bredere i den forstand at det kom til å inkludere et ønske om å verne hele økosystemet (Nilsen 2006). Denne utviklingen var blant annet et resultat av at økologiske og vitenskapelige hensyn utover 1960-tallet ble inkludert i vernediskursen (Angell & Brekke 2011). Naturvernets sterkere stilling på 1960-tallet vises også ved at det i 1966 ble opprettet et eget naturvernkontor under Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen.¹²

På 1960- og 1970-tallet ble miljøvern institusjonalisert gjennom etableringen av Direktoratet for jakt, viltstell og ferskvannsfiske i 1965, og Miljøverndepartementet i 1972. Etableringen av Direktoratet for jakt, viltstell og ferskvannsfiske viser den sterke posisjonen jakt og fiske har hatt i norsk samfunnsliv. Med opprettelsen av Norges Jeger- og Fiskerforbund i 1871 fikk jakt- og fiskeinteressene tidlig en egen interesseorganisasjon som engasjerte seg mot vannkraftutbyggingen.¹³ Fiskeinteressenes sterke posisjon ble også reflektert i forvaltningens prioritering av hvilke miljøhensyn som ble vektlagt.

Opprettelsen av Miljøverndepartementet og vedtaket om verneplan for vassdrag (St.prp. nr. 4, 1972-73) førte til at økologi og økonomi i større grad ble forsøkt sidestilt i vannkraftforvaltningen (Angell og Brekke 2011). I 1986 kom også Samla Plan der det ble utført grundige miljø- og konfliktundersøkelser for å prioritere vassdrag i forhold til utbygging og vern. Selv om Samla Plan ble lagt under

¹² <http://www.nve.no/no/Om-NVE/Museumsordningen/NVEs-historie/>

¹³ http://www.snl.no/Norges_Jeger-_og_Fiskerforbund, lest 24.06.2011.

Miljøverndepartementet, lå fremdeles den endelige beslutningen om vannkraftutbygging hos Olje- og energidepartementet. Samla Plan ble derfor kun en veiledende plan for vannkraftpolitikken.

Utover 1990-tallet ble miljøengasjementet så vel internasjonalt som nasjonalt i økende grad diversifisert. Deler av miljøbevegelsen kom nå til å engasjere seg i en ny utfordring; nemlig klimautfordringen. På et institusjonelt plan kan man si at FNs opprettelse av The Intergovernmental Panel on Climate Change i 1988 og undertegnelsen av Kyoto-protokollen i 1997 representerte en institusjonalisering av klimadiskursen ved at det ble satt et internasjonalt forpliktende mål på å begrense klimagassutslippet til 1 prosent over 1990-nivået frem mot 2012.

På det nasjonale planet har anerkjennelsen av klimautfordringen som et problem ført til en økt interesse for å satse på fornybar energiproduksjon. Samtidig konstaterer Knudsen og Ruud (2011) at når det gjelder den norske oppfølgingen av klimamålene, mangler det en avklaring mellom hvordan man skal kunne øke vannkraftproduksjonen for å øke den fornybare andelen av energiproduksjonen i Europa samtidig som man skal følge opp andre miljøforpliktelser – gjennom fremfor alt EUs Vanndirektiv (Knudsen & Ruud 2011). Vanndirektivet kan potensielt utfordre utnyttelsen av allerede eksisterende vannkraft i "sterkt modifiserte vannforekomster"¹⁴ da tolkningen av hva som skal prioriteres i slike vassdrag, og hvilken grad dette skal skje, ikke er spesifisert. Sett i lys av at Norge også har fulgt opp den internasjonale konvensjonen for biodiversitet gjennom å lovfeste Biomangfoldloven i 2009, er det knyttet usikkerhet til på hvilken måte dette lovverket vil påvirke en ytterligere utnyttelse av vannressurser til kraftproduksjon i Norge (ibid). Selv om Miljødepartementet er ansvarlig for gjennomføringen av EUs rammedirektiv for vann (vanndirektivet) i Norge gjennom vannforskriften, er det NVE som har ansvaret for å tolke direktivets miljømål og tiltak i konkrete vannkraftprosjekt.¹⁵

På tross av at klimamålene kan stå i et konfliktfylt forhold til oppnåelsen av andre miljømål som berører vannforekomster, har likevel klimautfordringen blitt brukt som et miljøargument av mange kraftselskap.¹⁶ Klimautfordringen gir vannkraft en attraktiv innramming som en ren og grønn energikilde som er i takt med det nye miljøengasjementet.

At klimaargumentet har fått en slik styrke representerer både et gjennomslag for klimaforskning og dens politiske anerkjennelse, men det er samtidig et uttrykk for en diskursiv endring hvor nettopp introduseringen av klimaargumentet i energidebatten har gjort det mulig å skape et skille mellom fornybare og ikke-fornybare energikilder. I følge Jørgensen og Phillips (2000) kan 'diskurs' forstås som måter å snakke om eller forstå verden. En diskurs kan videre forstås som hva det er mulig å argumentere for i en bestemt kontekst (Lindseth 2006). Konteksten er dermed avgjørende for hvorvidt et begrep – som i dette tilfellet klimautfordringen – får en legitimitet. I forhold til vannkraftprosjekter kan vi finne eksempler på bruken av klimaargumentet i så vel søknader om økt vannkraftproduksjon som i NVEs argumentasjon for å støtte slike prosjekter (Egeland & Jacobsen 2011).

¹⁴ Sterkt modifiserte vannforekomster refererer til begrepet 'Heavily Modified Water Bodies' slik dette brukes i Water Framework Directive: "Sometimes the natural conditions of a water body are substantially altered, e.g. by irrigation, drinking water supply, power generation and navigation."

<http://www.eea.europa.eu/themes/water/european-waters/heavily-modified-and-artificial-water-bodies>

¹⁵ <http://www.vannportalen.no/enkel.aspx?m=31148&amid=1241891>

¹⁶ Se for eksempel <http://www.statkraft.no/energiogklima/>, <http://www.ae.no/ae/samfunnsansvar/> eller <http://www.lyse.no/visjon-verdier-og-strategier/category13756.html>

Kunnskapsgrunnlaget spiller en sentral rolle for beslutningsprosesser i vannkraftssaker, noe vi kommer tilbake til senere. Først vil vi imidlertid se på fremveksten av kravet til kunnskap i forvaltningen og hvilken type kunnskap som blir krevd. Som vi vil vise nedenfor er kravet om en kunnskapsbasert forvaltning sterkt knyttet til integrering av miljøhensyn i vannkraftforvaltningen. Ettersom miljøengasjementet har økt og blitt bredere, har også kravet til undersøkelser som skal gjennomføres blitt mer omfattende og strengere.

3.2 Kravet om kunnskap, konsekvensutredninger og prøvereglement

Siden kunnskapsgrunnlaget har en så sentral plass i norsk vannkraftforvaltning ønsker vi å starte med å presentere kunnskapsgrunnlagets rolle i konsesjonsprosesser generelt sett, samt å gi et kort historisk tilbakeblikk som belyser fremveksten av dette systemet. Etter denne gjennomgangen vender vi tilbake til den rolle de utredninger og forskningsprosjekt som ble gjennomført i Suldalslågen har spilt i prosessen mot å komme frem til et nytt permanent manøvreringsreglement.

Kunnskapsgrunnlaget i vannkraftprosesser skal hovedsakelig sikres gjennom en konsekvensutredning (KU). KU blir gjennomført i forkant av at konsesjon eventuelt blir gitt. Det er tiltakshaver som foreslår et utredningsprogram på grunnlag av de innspill som gis av berørte høringsinstanser. Det endelige utredningsprogrammet fastsettes av NVE. Tiltakshaver finansierer utredningene som skal gjennomføres, og velger også hvem som skal gjennomføre disse. I følge veilederen for ny forskrift om konsekvensutredninger av 26. juni 2009, hevdes det at erfaringene med KU har vist at "(...) bestemmelsene bidrar til en forutsigbar og strukturert prosess mellom tiltakshaver, berørte myndigheter og offentligheten. Saksbehandling etter regelverket medfører økt kunnskap og høyere bevissthet om miljømessige og andre vesentlige effekter"¹⁷. Konsekvensutredninger ses videre, med henvisning til World Commission on Environment and Development 1987, ofte som "et av de viktigste miljøpolitiske instrumenter i forhold til målsettingen om å få til en bærekraftig utvikling og i forhold til 'føre-vår'- prinsippet" (Tesli m. fl. 2006:17).

Prøvereglement, som ble gjennomført i Suldalslågen er et annet instrument som kan brukes for å øke kunnskapsgrunnlaget om effekter av en regulering. Normalt er det Direktoratet for naturforvaltning (DN) som krever at det skal gjennomføres prøvereglement, enten i forbindelse med konsesjonssøknaden eller etter at en konsesjon er gitt. Tiltakshaver kan også søke om at dette skal gjennomføres, selv om dette forekommer sjeldnere. Formålet med prøvereglement er å få bedre kunnskap om miljøkonsekvenser av ulike vannføringer.

KU-systemet slik vi kjenner det i dag ble ikke opprettet før i 1990, men fagkunnskap har stått sentralt i NVEs virksomhet siden direktoratet ble opprettet i 1921 (Vassdragsdirektoratet). Likevel var ikke miljøkompetanse formelt representert i NVE før på 1960-tallet da myndighetene formaliserte krav om miljøhensyn og avbøtende tiltak i vannkraftssaker.¹⁸ På denne tiden sto friluftssinteresser (jakt og fiske) og turisme sterkt. Dette førte til at tiltak som terskelbygging og tildekking av steintipper etter hvert ble mer vanlig. I 1963 ble også kravet om settefisk innlemmet i standardvilkårene for vannkraftkonsesjoner. De faglige utredningene som ble gjennomført på denne tiden ble finansiert av

¹⁷ http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan-og_bygningsloven/konsekvensutredninger.html?id=410042

¹⁸ Nilsen, Y. (2010) Landskapsarkitekten Knut Ove Hillestads virksomhet i NVE 1963-1990. NVE Rapport 21:2010

Konsesjonsfondet opprettet i 1917. Meningen med dette fondet var at det skulle fungere som en slags forsikringsordning, som blant annet skulle kompensere for ulemper av vannkraftutbygging for allmenninteresser. At vannkraftutbygging hadde negative konsekvenser for miljøet ble derfor tidlig anerkjent, men det var først på 1960-tallet at det ble etablert et fond som skulle sikre at naturvitenskapelige undersøkelser ble gjennomført, og da i regi av NVE.¹⁹ At de naturfaglige undersøkelsene etter hvert fikk en mer formell plass i NVEs behandling av konsesjonssaker var ikke bare et resultat av en økt bevissthet om miljøkonsekvensene av vannkraftutbygginger. Det var også et resultat av at NVE trodde at et fokus på *det faglige grunnlaget* ville dempe lokale interessekonflikter i vannkraftssaker.²⁰

Ettersom konfliktene mellom utbygging og vern tiltok ble kravet om formelle undersøkelser av miljøkonsekvenser sterkere. Dette gjenspeiles blant annet med endringen av Vassdragsreguleringsloven hvor man pålegger konsesjonær å gjennomføre "(...) grundige forundersøkelser (konsekvensvurderinger) av interesser knyttet til (...) vitenskap, kultur, naturvern og friluftsliv" ved utarbeidelse av planer.²¹ I følge Melby og Raastad (1989) har "Verneplanarbeidet (St.meld. nr. 89 1984-85), Konsekvensutredningsprosjektet (Miljøverndepartementet 1984) og prosjektet Samlet plan for vassdrag (St.meld. nr. 63 1984-85, St.meld. nr. 53 1986-87) vært med på å trekke frem friluftsinteressene i vassdragskonsesjonssaker."²² Disse signalene ble fanget opp i Nytt rundskriv 36 (NVE 1988). Rundskrivet bidro også til å gi en oversikt over hvilke temaer som alltid burde utredes i forbindelse med en konsesjonsbehandling og tydeliggjøre NVEs ansvar for å påse at disse utredningene ble gjennomført.

I forkant av Nytt rundskriv 36 hadde tiltroen til Naturvernkontoret ved NVE som et nøytralt ekspertorgan sunket. Denne utviklingen var blant annet et resultat av striden rundt Alta-utbyggingen, og den økte kritikken som etter hvert ble rettet mot at utbygger, Direktoratet for statkraftverkene, tilhørte samme etat som kontrollorganene (Vassdragsdirektoratet og Elektrisitetsdirektoratet). Dette førte til at undersøkelsene som ble gjennomført i vannkraftssaker fikk liten troverdighet blant kritikerne, da flere hevdet at NVE blandede rollene (kontrollorgan og utbygger).²³ På tross av at Statkraftverkene ble skilt ut som en selvstendig forvaltningsbedrift i 1986, er det fremdeles mange som stiller spørsmålstegn ved nøytraliteten i dagens system der tiltakshaver betaler undersøkelsene og NVE godkjenner KU programmet. Dette gjelder spesielt i saker der interessekonfliktene er store (Egeland og Jacobsen 2010).

I 1990 ble KU lovfestet under Plan- og bygningsloven (PBL) med omfattende krav til utredning om miljøvirkninger og andre samfunnsmessige konsekvenser (blant annet samfunnsøkonomiske konsekvenser). Selv om Miljøverndepartementet har overordnet myndighet over denne loven, har NVE fremdeles ansvaret for konsesjonsprosessen, godkjenning av KU-programmet og fastsetting av vilkår. MD har kun rett til å gi innspill til KU-programmet. Miljøsidene har likevel fått noe mer innflytelse ved at DN kan pålegge regulanten både før- og etterundersøkelser, i tillegg til at DN har ansvar for vern av villaksen. At KU ble lagt under Plan- og bygningsloven (PBL) gir også et viktig symbolsk signal i forhold

¹⁹ Nilsen, Y. (2010) Landskapsarkitekten Knut Ove Hillestads virksomhet i NVE 1963-1990. NVE Rapport 21:2010

²⁰ ibid.

²¹ Melby, M.W. & Raastad, I. (1989) Vilkårssetting for friluftsliv i vassdragskonsesjonssaker. NINA utredning 7, side 6.

²² Melby, M.W. & Raastad, I. (1989) Vilkårssetting for friluftsliv i vassdragskonsesjonssaker. NINA utredning 7, side 6

²³ Nilsen, Y. (2010) Landskapsarkitekten Knut Ove Hillestads virksomhet i NVE 1963-1990. NVE Rapport 21:2010

til styrking av miljøhensynet ved at regjeringen ser på PBL som et viktig virkemiddel for å styrke miljøvernpolitikken. "Plan- og bygningsloven er spesielt viktig for avveiningen mellom ulike interesser og formål både på land og i kystnære områder. Åpne og demokratiske planprosesser er nøkkelen til å finne balanse mellom næringsaktiviteter, vern og kompensierende tiltak, for å oppnå helhetlige samfunnsløsninger" (Miljøverndepartementet 1997:51 gjengitt i Tesli m.fl. 2006:17)

Det kan altså tyde på at opprettelsen av den lovfestede KU prosessen under PBL har bidratt til at miljøhensynet formelt har blitt bedre integrert i vannkraftforvaltningen. Med naturmangfoldloven (2009) og implementeringen av vanndirektivet i 2006 har også kravet til kunnskap og mer detaljerte utredninger økt, noe også NVE har fulgt opp gjennom en mer eksplisitt henvisning til naturvern og biodiversitet i den seneste veilederen til KU-programmet (Knudsen og Ruud (2011)). Det er likevel ikke gitt *på hvilken måte* naturmangfoldloven og vanndirektivet får gjennomslag i hver enkelt vannkraftssak som illustrert med OEDs innstilling i utvidelsen av Iveland kraftverk på Sørlandet (Egeland & Jacobsen 2011).

Endringer i kunnskapsgrunnlagets rolle i vannkraftforvaltningen speiler også endringer i miljødiskursen. De første miljøtiltak som etter hvert ble pålagt tiltakshaver å gjennomføre – terskelbygging og tilsåing av steintipper – kan ses som et resultat av det klassiske naturvernets gjennomslag hvor landskapsopplevelse og fiskeinteresser stod sentralt. Da miljøengasjementet endret seg på 1960- og 1970 tallet til også å omfatte en interesse for vassdragsøkologi basert på økologiens inntog blant annet i forskningen, ble det strengere krav til en kunnskapsbasert utredning av miljøvirkninger av tiltak. Dette kan illustreres av den gradvise utviklingen mot en formalisering av konsekvensutredninger. Den tiltakende politisering mellom vern og utbygging førte videre til en forvaltningsrivalisering mellom MD/DN og NVE/OED i forhold til hvem som skulle ha ansvaret for å gjennomføre undersøkelser og hvordan disse skulle vektlegges i den endelige beslutningsprosessen. Hvorvidt det økte fokuset på en kunnskapsbasert forvaltning av vannkraftressursene har ført til at interessekonfliktene knyttet til vannkraft har blitt mindre, kan man kun få svar på ved å se på konkrete vannkraftssaker, slik vi skal gjøre i det følgende. Men først skal vi presentere ordningen med prøvereglement, siden dette er utgangspunktet for Suldalslågen caset.

3.3 Prøvereglement

På tross av at det gjennomføres konsekvensutredninger i forkant av at en konsesjonsbehandling, kan det likevel gis pålegg om etterundersøkelser, for eksempel i form av et prøvereglement, etter at konsesjon er gitt. Dette pålegges som regel i tilfeller hvor mer kunnskap om konsekvenser av ulike vannføringsnivå er begrenset, noe som ofte kan være tilfelle i eldre konsesjoner hvor miljøkrav ikke har blitt satt, eller der kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt i forhold til miljøvirkninger av ulike vannføringer. Et prøvereglement forstås som "(...) et manøvreringsreglement som inkluderer ett eller flere vilkår av midlertidig karakter, vanligvis med en prøveperiode på 5 eller 10 år." (Glover, Brittain og Saltveit 2009:12). Et prøvereglement er med andre ord et unntak fra normale reguleringskonsesjoner gitt etter vassdragsreguleringsloven som inneholder faste allmenne vilkår:

Et fast sett med vilkår som omhandler drift av magasiner og overføringsanlegg er da nedfelt i manøvreringsreglementet, som en del av konsesjonen. Uten spesielle vilkår som omhandler eksplisitt en kortere periode (prøveperiode), kan ikke vilkårene endres på 30 år (uten at regulanten selv vil søke om en frivillig endring eller at Staten vil benytte sin alminnelige adgang til å endre enhver konsesjon). (Glover, Brittain og Saltveit 2009:12)

Spesielle vilkår handler videre som oftest om fisk eller vannkvalitet/økologi. Målet med de undersøkelsene regulanten pålegges å gjennomføre for å oppfylle de/det spesielle vilkåret som er gitt i konsesjonen, er således å få frem kunnskap som kan belyse effektene av endringer i vannføring i vassdraget mer grundig enn de undersøkelsene som ble gjennomført da konsesjonen ble gitt.

Selv om usikkerhet knyttet til miljøkonsekvensene alltid vil være tilstede når et konsesjonsvedtak fattes, kan man aldri ha uttømmende kunnskap om miljøvirkningene. Det er "Som regel hensyn til fisk og fisket som er hovedhensikten med å gjennomføre et prøvereglement." (Glover, Brittain og Saltveit 2009:12). At fisk ofte kan være en utløsende årsak til at spesielle vilkår gis, viser at fisk har en spesiell posisjon som ikke bare henger sammen med dens egen verdi, men i like stor grad speiler den posisjon fisk og fiske har i den norske miljøforvaltning generelt, og i vannkraftforvaltningen spesielt. Som Glover, Brittain og Saltveit påpeker ble ordningen med prøvereglement introdusert på 1970-tallet. Som vi allerede har vist var det andre halvdel av 1960-tallet og starten av 1970-tallet som markerte institusjonaliseringen av naturvernet i Norge (Angell og Brekke 2011) hvor nettopp fiskeinteressene i likhet med jaktinteressene fikk et gjennomslag i forvaltningen. Dette kan bety at de miljøinteresser som inkluderer fisk kan ha en større mulighet til å sikre seg et godt kunnskapsgrunnlag enn andre miljøinteresser.

4. Om caset Suldalslågen

I denne delen av rapporten problematiserer vi kunnskapens rolle i forhold til de interessekonfliktene som gjør seg gjeldende i Suldalslågen. Selv om fokuset vil være på den konkrete prosessen knyttet til det å komme frem til et nytt manøvreringsreglement for Suldalslågen, er det nødvendig å ha med et historisk tilbakeblikk da tidligere konflikter knyttet til så vel laksen som til vannkraftreguleringen i Suldalslågen har lagt rammene rundt konteksten prosessen tar utgangspunkt i. Vi ønsker å se Suldalslågens historie i lys av først og fremst dens betydning som lakseelv, beliggende i en kommune hvor også vannkraft har hatt stor betydning for stedets utvikling.

4.1 Et historisk tilbakeblikk

Laksefiske i Suldalslågen har vært en viktig ressurs for Suldals lokalsamfunn gjennom århundrer, men Suldalslaksen har også vært gjenstand for konflikt. Dette har fremfor alt vært knyttet til rettighetene og tilgangen til de beste fiskeplassene. På 1200-tallet var det kirken som hadde de beste fiskerettene, representert gjennom kannikene – med sete i Stavanger – og munkene på Halsnøy som hadde monopol på munningsfiske (Sylte 2008). På 1800-tallet var laksefiske i Suldalslågen styrt av den engelske lakselorden Walter Archer. Da hans leiekontrakt gikk ut etter 40 år, i 1924, var det duket for en ny laksefeide. Striden gjaldt først og fremst det lukrative munningsfiske. Den siste tvisten gikk helt til Høyesterett hvor Suldalsbøndene tapte saken. Flere tiår med strid ble avløst av at rederifamilien Sigvald Bergesen på 1950-tallet kjøpte opp aksjer i AS Sands laksefiske.

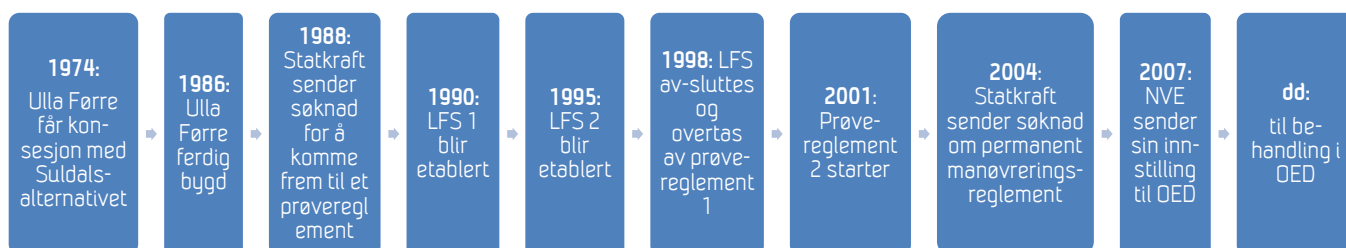
Konfliktene knyttet til laksefiske har ikke bare vært knyttet til rettigheter og tilgang til elven. Det har også vært knyttet til beskatningen av fiske. Da Archer på 1880-tallet tok over leierettighetene til laksefiske i Suldalslågen hadde bruk av kjerr og garn ved munningen ført til at laksebestanden hadde blitt drastisk redusert (Sylte 2008). Archer sørget derfor for at slike fiskeredskaper ble forbudt. I følge Sylte så Archer to store trusler for Suldalslaksen. Den ene var beskatningen på laks, den andre var vannkraft. Allerede rundt 1900 fantes det planer om å bygge en demning ved utløpet av Suldalsvatnet og føre vannet fra Suldalsvatnet ned gjennom en tunnel til Hylsfjorden. Det skulle likevel ta flere tiår før Suldalslågen ble gjenstand for regulering.

Suldalslågen påvirkes i dag av to vannkraftreguleringer. Den første er Norsk Hydros utbygging av Røldal-Suldal på midten av 1960-tallet.²⁴ Den andre er Ulla-Førre reguleringen som blant annet førte til at vann fra Suldalsvannet ble ført ned til Hylsfjorden, i stedet for ned Suldalslågen som har sitt utløp i Sandsfjorden. En demning ble bygget ved Suldalsosen og det er denne som i dag regulerer vannføringen i Suldalslågen. Det var Statskraftverkene som fikk konsesjon til å bygge Ulla-Førreverkene i 1974 med hjemmel i vassdragsreguleringsloven. Reguleringen førte til at åtte demninger ble bygget på Dyråheio – fjellområde mellom Bykle og Suldal – som førte til etableringen av Norges største kunstige innsjø, Blåsjø. Da utbyggingen ble planlagt stod valget mellom å overføre vann til Suldalsvatnet (som ligger i Suldal kommune) eller til Førrebotn i Jøsenfjorden (som ligger nabokommunen Hjelmeland). Valget av Suldalsalternativet ville innebære at vannføringen i Suldalslågen ble regulert, og at vannkvaliteten ville bli endret siden vann ble overført fra Blåsjømagasinet og ned til Suldalsvannet. Førrealternativet var miljømessig sett mindre kontroversielt, men også mindre lønnsomt da det var mindre omfattende. På tross av at naturverninteresserte og fjellfolk protesterte mot Ulla-Førre-planene og Suldalsalternativet, gikk likevel Suldal kommunestyre enstemmig inn for utbyggingen i

²⁴ Denne reguleringen innbar at vannføringen i Suldalslågen ble endret på grunn av at det blant annet ble oppført en demning ved Suldalsosen, Suldalsvannets utløp.

Suldal 16. august 1972. Suldal kommune og Hjelmeland kommune hadde da kommet frem til en økonomisk avtale der Hjelmeland kommune ble sikret en del av skatteinntekten på tross av at Førrealternativet – som ville innebære at kraftverk ble oppført i Hjelmeland kommune – ikke ble valgt. I følge Sylte (2008) kan denne beslutningen, lokalt gjennom kommunestyrevedtaket, forklæres ut fra Suldal kommunes økonomiske situasjon. Kommunen hadde ved inngangen av 1970-tallet et synkende befolkningstall, hvor 13 % av befolkningen var over 70 år (gjennomsnittet for aldersprognosen for de øvrige kommunene i Rogaland var den gang på 7 %) og kommunens inntekter var lave.

NVE gikk i 1973 inn for det mest omfattende utbyggingsalternativet, et alternativ som senere også Industridepartementet ga sin tilslutning til i 1974, og som senere ble vedtatt av Stortinget 13. juni 1974 med 114 mot 22 stemmer. Både lokalt og i Stortingsdebatten ble konsekvensene for Suldalslaksens fremtid diskutert dersom Suldalsalternativet ble valgt. Med henvisning til manglende kunnskap om hvor mye vann laksen behøvde, ble vannføringen satt på et forholdsvis høyt nivå. Vedtaket om å velge Suldalsalternativet førte derfor til at Suldalslågen ble gjenstand for regulering slik Archer i sin tid hadde forutsett. Men i hvilken grad den endrede vannføring påvirket den storvokste laksen i Lågen, og hvor mye vann som til en hver tid er nødvendig for at laksestammen skal bevares, har vært gjenstand for debatt siden vedtaket ble fattet til i dag. Dette fører oss frem til Lakseforsterkningsprosjektet og prosessen om å endre manøvreringsreglementet for Suldalslågen.



Figur 3 Tidslinje for regulering av vannføringen i Suldalslågen

4.2 Kunnskapsproduksjonen i Suldal: Lakseforsterkningsprosjektet i Suldalslågen

To år etter at Ulla-Førre reguleringen var ferdig utbygget sendte Statkraft en søknad (1988) til NVE om å få prøve ut nye vannføringer i Suldalslågen for å komme frem til et kunnskapsbasert grunnlag for et forslag for prøvereglement. Bakgrunnen for Statkrafts søknad (1988) var nettopp, som beskrevet over, at man i Ulla-Førre konsesjonen fastsatte en høy vannføring i Suldalslågen da man ikke ønså at man hadde nok kunnskap om hvor mye vann laksen behøvde for å sikre dens levevilkår. På mange måter kan man si at Stortingets vedtak i forhold til vannføringen i Suldalslågen praktiserte hva man kan kalle et "føre-var"-prinsipp – et prinsipp som i dag er nedfelt i naturmangfoldloven av 2009.

I Glover, Brittain og Svåltveits (2009) gjennomgang av konsesjonen for Suldalslågen viser forfatterne at konsesjonen, på tross av at den ikke inneholdt et pålegg om prøvereglement, likevel åpnet opp for at moderasjoner av den opprinnelige konsesjonen kunne gjøres i etterkant:

I konsesjonsvilkårenes paragraf 21 står det at "Kongen kan fastsette ytterligere vilkår for å unngå eller avbøte skader på naturen, ulemper for friluftslivet og skade for kulturverninteressene. Vilkårene må stå i rimelig forhold til det som kan ventes oppnådd." Dette gir for så vidt en klar mulighet for myndighetene til å pålegge regulanten ytterligere vilkår som viser seg nødvendige for å bøte på miljøskader som skyldes reguleringen og overføringene, bl.a. på laksestammen (Glover, Brittain & Saltveit 2009:18).

En slik endring ble foretatt ved kongelig res. 04.11.1983 hvor man åpnet opp for å kjøre Hylen kraftverk i de perioder hvor det ble ansett å være fare for flomskader i Suldalslågen. Når det derimot gjaldt prøvereglement, var det ikke myndighetene, men Statkraft selv som søkte om å få tillatelse til å gjennomføre prøvereglementet for Suldalslågen (Glover, Brittan og Svåltveit 2009). Søknaden ble sendt i 1988 og ble innvilget i 1990. Formålet med søknaden var at Statkraft ønsket å prøve ut ulike vannføringer for å komme frem til i første omgang et prøvereglement og på grunnlag av dette, et forslag til et nytt permanent manøvreringsreglement som skulle ivareta laksens vilkår og øke kraftproduksjonen. Innvilgningen av søknaden om å prøve ut ulike vannføringer åpnet blant annet opp for at Statkraft kunne kjøre Hylen kraftverk også om sommeren.

For å finne frem til et prøvereglement ble det satt i gang flere forsknings- og utviklingsprosjekt i perioden 1990 til 1997, ledet av Lakseforsterkningsprosjektet i Suldalslågen (LFS). I den populærvitenskapelige boka om LFS, ble formålet for prosjektet beskrevet på følgende måte:

- Setje søkelys på problemstillingar og utarbeide tilråding om miljøfaglege moment som bør leggjast til grunn ved utarbeiding av nytt manøvreringsreglement for Suldalslågen.
- Skaffe generell kunnskap om laksebiologi, forsuring og andre miljøeffektar av vassdragsreguleringar.
- Utvikle metodar for å styrkje laksestamma gjennom tiltak i elva som både er økologisk og økonomisk betre enn tidlegare, og å gjere fremlegg om korleis produksjonen av Suldalslågens naturlege laksestamme kan optimaliserast, slik at det blir eit attraktivt fiske med ein fangst som minst svarar til gjennomsnittet dei siste 30 åra.
- Publisere resultata frå prosjektet i eigen rapportserie, og sette saman relevant kunnskap i ei eiga bok.²⁵

Utover at man skulle få frem kunnskap om elveøkologi og laksebiologi, var en annen side av prosjektet at man ønsket å prøve ut en ny samarbeidsmodell i arbeidet med forvaltning av vassdragsressursen "bygd på forpliktende deltaking frå berørte partar" (H.Kaasa m.fl. 2000:8). Formålet med prosjektet ble således oppgitt å være både kunnskapsrelatert, samtidig som det skulle fungere konfliktdepende. For å oppfylle dette målet ble et styre nedsatt i 1990 som ble ledet av Statkraft Engineering, et datterselskap av Statkraft. Dette skulle sikre at styret ble ledet av en uavhengig part og ikke styrt direkte av regulanten (Statkraft), slik praksisen tradisjonelt er og har vært. Styret fra 1990 til 1994 bestod i tillegg av representanter fra NVE og Universitetet i Oslo. Etter hvert kom også Norges forskningsråd (forskningsprogrammet "Effektivt energisystem") og Vassdragsregulantenenes forening (som senere gikk inn i Energiforsyningens fellesorganisasjon, EnFO, nå Energi Norge) med. Det samme gjaldt Suldal elveeigarlag som ble med i styret i LFS I som observatør. I den neste fasen av LFS ble styret omorganisert. I LFS II (1995-1998) gikk Universitetet i Oslo ut av styret, mens Direktoratet for naturforvaltning (DN) og Glommens og Laagens Brukseierforening kom inn. Både Suldal elveeigarlag og Suldal kommune hadde observatørstatus i det nye styret.

²⁵ H.Kaasa m.fl. (2000) *Suldalslågen. Laks og kraft*. Statkraft Grøner as, s. 4

Undersøkelsene som ble utført i regi av LFS I og II resulterte i 49 fagrapporter om blant annet laksebiologi og elveøkologi, samt en populærvitenskapelig kunnskapsoppsummering. Kunnskapsgrunnlaget fra LFS er således omfattende. Likevel førte ikke denne nye måten å organisere undersøkelsene på til at konfliktnivået mellom de ulike interessentene ble lavere. Dette ble konstatert i den populærvitenskapelige boken som skulle oppsummere forskningen og samarbeidet i årene 1990 til 1998:

I utgangspunktet var det også einigheit om at fagkunnskap skulle vera berande for utviklinga av prosjekttinhald og aktuelle løysingar. Sektorpolitiske omsyn, som i stor grad har dominert debatten i slike saker her i landet, var det såleis meininga å ta i arbeidet med målsetjingane for arbeidet og sjølv sagt i den etterfølgjande debatten om praktisk bruk av prosjekresultata. I utgangspunktet visste ein at forsøk som delvis bygde på andre avgjerdsprosessar enn det som har vore vanleg i mange år, ville bli vanskeleg. Det var derfor ei stor utfordring det fyrste styret for prosjektet tok på seg; å etablere prosjektet i spenningsfeltet mellom miljøfagleg kompetanse, interessepolitikk og forvaltningsmakt.²⁶

4.3 Prøvereglement, Statkrafts søknad og NVEs innstilling

LFS ble avløst av to prøvereglement 1998-2000 og 2001-2003. Statkraft fikk ansvaret for gjennomføringen av prøvereglementene og dermed direkte styring over aktivitetene. Som vi har vært inne på tidligere var et av formålene med LFS at man skulle få frem kunnskap som kunne gi et grunnlag for å foreslå et prøvereglement. Likevel er det ikke *dette* som oppgis å være grunnen til at LFS-prosjektet opphørte. I følge Statkraft var årsaken til at LFS ble erstattet av to nye prøvereglement at NVE mente at LFS-prosjektet blant annet ikke hadde fungert tilstrekkelig på grunn av uenighet i driftsutvalget.²⁷ Videre var det uenighet mellom forvaltningen – NVE på den ene siden og DN og Fylkesmannen i Rogaland på den andre siden – og blant høringsinstansene om vannføringsnivå. Dette førte til at OED besluttet, i samarbeid med MD, NVE og DN, at det skulle gjennomføres to prøvereglement av tre års varighet.²⁸ DN ønsket at det skulle gjennomføres to lengre prøvereglement (fem pluss fem år) for å komme frem til et sikrere resultat, men dette ble avvist av NVE. Prøvereglementene som ble utarbeidet i samarbeid mellom DN og NVE ble vedtatt i kongelig res 20. mars 1998. Det nye omsøkte manøvreringsreglementet skulle videre bygge på resultater fra så vel LFS, som fra de to etterfølgende prøvereglementene.

I 2004 sendte Statkraft en søknad om et permanent manøvreringsreglement for Suldalslågen. I søknaden argumenterer Statkraft for at de overordnede mål myndigheten hadde satt for hva manøvreringsreglement skulle ivareta, var oppfylt:

Reglementet skal legge til rette for å ivareta vassdragets naturlige funksjoner og prosesser samt ivareta regulantens behov for høy produksjon. Herunder skal følgende verdier/funksjoner vektlegges i størst mulig grad:

- biologi med vekt på Suldalslågens storvokste laksestamme
- flomsikkerhet
- næringsutnyttelse og rekreasjon

²⁶ H.Kaasa m.fl. (2000) Suldalslågen. *Laks og kraft*. Statkraft Grøner as, s. 11.

²⁷ Statkraft (2004) *Nytt manøvreringsreglement for Suldalslågen. Søknadsrapport. Vedlegg til Statkrafts søknad*, s. 10

²⁸ Ibid.

- Lågen som landskapselement

Reglementet skal videre ivareta allmennhetens og forvaltningens krav på innsyn/kontroll. Statkraft mener at det omsøkte reglementet vil ivareta målene.²⁹

Som vi ser av punktene over oppgis formålet med det omsøkte manøvreringsreglementet å være at det ikke bare skal ivareta den storvokste laksestammen, men også andre hensyn som flomsikring, næringshensyn, rekreasjon og landskaphensyn.

I følge Statkrafts søknadsdokumentet tar det omsøkte reglementet "hensyn til fiskeoppgang, muligheten for fiske og øvrige brukerinteressers behov."³⁰ Det argumenteres videre for at det omsøkte manøvreringsalternativet er faglig begrunnet ut ifra laksens behov: "Det omsøkte manøvreringsreglementet for Suldalslågen er faglig begrunnet og vil ivareta Suldalslåksen og øvrige brukerinteresser. Sammenlignet med tidligere manøvreringsreglement, vil manøvreringen i henhold til omsøkte alternativ gi bedre forhold for laksen."³¹ Samtidig som Statkraft argumenterer for at de ivaretar alle disse hensyn, vises det også til at deres forslag til permanent manøvreringsreglement vil øke kraftproduksjonen sammenlignet med manøvreringsreglementet fra 1990: "Reglementet vil også legge til rette for en bedre utnyttelse av kraftpotensialet i vassdraget, og vil kunne øke den årlige middelproduksjonen i Ullå-Førreverkene med 157 GWh. Den økte produksjonen krever ingen nye inngrep."³²

Statkrafts omsøkte manøvreringsalternativ innebærer i gjennomsnitt et lavere vannslipp enn både prøvereglementet fra 1998–2000 og 2001–2003. I følge NVEs innstilling ville 1998-2000 reglementet gi en produksjonsøkning sammenlignet med 1990 på 85 GWh, mens reglementet fra 2001-2003 ville gi en produksjonsøkning på 115 GWh. I innstillingen påpeker NVE videre at Statkrafts omsøkte alternativ ikke har vært prøvd ut tidligere og således vil innebære "et fullskalaeksperiment i Suldalslågen med vesentlig mindre vann enn det som har vært utprøvd i prøveperiodene, selv om dette, faglig sett, kunne vært spennende."³³ I følge NVE er:

(...) virkningene av Statkrafts forslag generelt for usikre til at man kan gå inn for dette. Hensynet til Suldalslåksen må veie tyngst selv om det innebærer en noe mindre produksjonsøkning. Dette er også en oppfatning som deles av Suldal kommune som vil får inntektene av en ev. økt kraftproduksjon.³⁴

NVE anbefaler et manøvreringsreglement som i produksjonsøkning ligger midt mellom de to prøvereglementene. Videre "(...) anbefaler NVE at Hylen kraftstasjon får kjøre fritt i sommerhalvåret, noe som også gir rom for økt kraftproduksjon sett i forhold til tidligere reglement."³⁵ NVEs innstilling er således i tråd med et av Statkrafts hovedformål med søknaden som ble sendt om å prøve ut ulike vannføringer i Suldalslågen; nemlig å kjøre Hylen kraftverk i sommermånedene. Blant høringsinstansene er det heller ingen som har reagert på akkurat denne endringen som ble godkjent i 1998.

Selv om NVE foreslår et manøvreringsreglement som blant annet bygger på resultatene fra de to tidligere prøvereglementene, samt fra undersøkelser foretatt under LFS-perioden, betyr ikke dette at NVE er av den

²⁹ Statkraft (2004). Side 5.

³⁰ Statkraft (2004), side 3.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

³³ NVEs innstilling, s. 106.

³⁴ NVEs innstilling, s. 116.

³⁵ Ibid.

oppfatning at kunnskapsgrunnlaget er tilfredsstillende: "I den omfattende informasjonsmengden som foreligger i denne saken kan man finne argumenter for nær sagt et hvilket som helst reglement."³⁶ NVE viser her til at det foreligger stor grad av faglig uenighet i det norske forskningsmiljøet i forhold til hvilke vannføringer som er til det beste for storlaksstammen i Suldalslågen. Videre viser NVE til at det har vært vanskelig å evaluere prøvereglementene da en rekke forhold som ligger i og utenfor elven kan påvirke fiskebestanden utover selve vannføringen, slik som kalking, utsetting av fisk, bygging av løksetrapp, løkselus og fangstrestriksjoner.

NVE oversendte sin innstilling til OED i 2007 og saken ligger nå til behandling hos OED. Det siste prøvereglementet vil fungere frem til et vedtak er fattet i saken. Dette vil si at det siste prøvereglementet, per dags dato, har hatt en varighet på mer enn ti år.

³⁶ NVEs innstilling. s. 106.

5. Suldalslågen – miljødiskurs i endring?

Motstanden fra miljøverninteressene mot Ullå-Førreutbyggingen var stor før konsesjon ble gitt i 1974. Naturvernforbundet i Rogaland, som den gang hadde et lokallag i Suldal, engasjerte seg sterkt i saken. Til tross for at vannføringen i Suldalslågen ble satt på et høyt nivå i konsesjonen, ble valget av det mest omfattende utbyggingsalternativet – som Suldalsalternativet representerte – oppfattet som at miljøverninteressene ble overkjørt til fordel for de økonomiske interessene.³⁷ Striden mellom Førrealternativet og Suldalsalternativet gjaldt ikke bare den økonomiske siden ved utbyggingen. I diskusjonene – så vel lokalt, som i Stortingsdebatten – ble oppmerksomhet også viet Suldalslåksen. At man likevel valgte Suldalsalternativet speiles samtidig i de nasjonale rammene for vannkraftforvaltning. Gjennom etableringen av Miljøverndepartementet to år tidligere, og opprettelsen av Direktoratet for jakt, viltstell og ferskvannsfiske i 1964, hadde miljøinteressene fått en egen institusjonell forankring. Men dersom man bruker Ullå-Førre utbyggingen som et eksempel førte likevel ikke institusjonaliseringen av miljøinteressene til at forvaltningen av vannkraftressursene kom til å endre seg i noen større utstrekning. Som Angell og Brekke (2011) påpeker fikk ikke Miljøverndepartementet ansvaret for Verneplan for vassdrag, og deres innflytelse på vassdragsvern og energipolitikken ble begrenset da dette området fortsatte å høre inn under Industridepartementets, senere OEDs, ansvarsområde.

Da konsesjonen ble gitt i 1974 til Statkraftverkene i forbindelse med deres søknad om Ullå-Førre utbyggingen, hadde konfliktene knyttet til reguleringen av Mardøla-fossen noen år tidligere ført til at motstanden mot store vannkraftutbygginger hadde økt. Engasjementet knyttet til Mardøla handlet ikke bare om at økologi hadde kommet på dagsorden som et argument mot store vannkraftreguleringer. Det handlet også om at lokalsamfunn markerte en motstand mot deres manglende involvering i vannkraftutbygginger. I jubileumsmagasinet Statkraft ga ut i forbindelse med 10-års-markeringen av Ullå-Førre utbyggingen henvises det eksplisitt til at Statkraftverkene hadde tatt lærdom av viktigheten av å involvere kommune i vannkraftutbyggingsplaner:

I Hjelmeland hadde man gledet seg til kraftutbygging i over 50 år og var naturligvis skuffet da Suldalsalternativet ble lønsert. Her lå det an til en strid mellom kommunene om val av alternativ. For Statkraft hadde dette nylig skjedd i forbindelse med Eikesdal/Grytten i Romsdal, og man ønsket ikke en gjentakelse av problemene ("Mardøla-aksjonen"). Over lang tid ble det bevisst satset på å bygge opp en allianse for å oppnå enighet om Suldalsalternativet (2007:9).

Det er altså økt oppmerksomhet rundt viktigheten av allianser, snarere enn et gjennomslag for den tiltagende miljøbevisstheden som ser ut til å være avgjørende for valg av utbyggingsalternativ. Som vi har omtalt tidligere ble miljøkonsekvensene ansett som å ha vært størst ved valg av Suldalsalternativet. Samtidig kan vannføringsnivået som i konsesjonen ble satt etter et "føre-var"-prinsipp – med begrunnelsen om at man hadde for lite kunnskap om hvor mye vann laksen behøvde – ses som et resultat av at interessen for fisk og fiske allerede under en lenger periode hadde en sterk posisjon i vannkraftforvaltningen. Denne posisjonen ble senere styrket ved at Suldalslågen fikk status som nasjonalt laksevassdrag i 2007 (St.prp. nr 32 2006-2007). På tross av at vedtaket om nasjonale laksevassdrag ble fattet først etter at Statkraft sendte sin søknad, henviser så vel Suldal kommune, som flere av rettighetshaverne i Suldalslågen, NJFF Rogaland og Fylkesmannen i Rogaland til at planene om at Suldalslågen kunne bli et nasjonalt laksevassdrag burde gjenspeiles i det endelige manøvreringsreglementet. Statkraft på sin side fokuserer på at gjeldende regelverk er tilstrekkelig for å ivareta laksens livsvilkår og at en eventuell fremtidig status som nasjonalt laksevassdrag er unødvendig for å sikre dette: "Det er ingen motsetning mellom Statkrafts omsøkte reglement og miljøforvaltningens ønske om å

³⁷ Intervju med Naturvernforbundet i Rogaland.

inkludere Suldalslågen i ordningen med NLV. Vi mener at laksen vil bli godt ivare tatt både gjennom gjeldende lover, det nye manøvreringsreglementet og en framtidig forvaltningsplan i hht. vanndirektivet, og at det av den grunn mener Statkraft at det ikke er nødvendig å inkludere vassdraget i ordningen³⁸ Da NVE kom med sin innstilling hadde imidlertid Suldalslågen fått status som nasjonalt laksevassdrag og Sandsfjorden som nasjonal laksefjord. I innstillingen skriver NVE at dette innebærer at "laks skal sikres en særlig beskyttelse" og videre at "NVE har tatt konsekvensene av denne føringen" gjennom å legge til grunn den "kunnskap som er ervervet om laks i vassdraget har man [NVE] søkt å forene miljøforholdene for de ulike livsstadier".³⁹

I 2006 vedtok Norge å implementere EUs vanndirektiv gjennom vannforskriften.⁴⁰ Suldalslågen var imidlertid ikke inkludert blant de pilotområdene hvor det skulle lages vannforvaltningsplaner i henhold til vannforskriften. Endringen i vannforvaltningen som følge av Norges implementering av EUs Vanndirektiv har dermed så langt ikke påvirket prosessen med å komme frem til et nytt permanent manøvreringsreglement, noe som også har blitt bekreftet i intervjuene vi har hatt i denne casen.

Proessen med å komme frem til et nytt manøvreringsreglement for Suldalslågen, startet lenge før klimaargumentet ble vanlig å bruke som et argument for vannkraftproduksjonens viktighet. I Suldalslågen caset har heller ikke klimaargumentet blitt brukt av regulanten – altså Statkraft – i nevneverdig grad for å argumentere for deres forslag til nytt permanent manøvreringsreglement. Selv om Statkraft i søknaden (2004) nevner at en produksjon på 157 GWh blant annet tilsvarer et utslipp av 167.048 tonn CO₂-ekvivalenter fra et moderne kullfyrt kraftverk, er ikke klima et argument som finnes andre steder i søknaden.⁴¹ Blant høringene er det heller ingen som nevner klimautfordringen som relevant for hvordan endringen av manøvreringsreglementet kan vurderes. I høringsuttalelsen fra Fylkesmannen i Rogaland ses tvert imot klimautfordringen, gjennom at kraftproduksjonen omtales som "fornybar", som noe som står i konflikt med det å bedre forholdene for laksen:

Suldalslågen er fra naturens side svært vannrik. Gjennomsnittlig avløp fra Suldalsvatnet var om lag 92 m³/s i uregulert tilstand. Det var store variasjoner i vannføring, både innen år og mellom år. Vi kan dermed slå fast at vassdragets naturlige funksjoner og prosesser var preget av både store vannmengder og stor variasjon. Dette skal reglementet legge til rette for å ta vare på. Samtidig er det søkers mål å produsere mest mulig fornybar energi. Begge mål kan ikke nås fullt ut. Fastsettelsen av nytt reglement må derfor klargjøre og vurdere om manøvreringsreglementet kan balansere ulike behov og mål på en akseptabel måte.⁴²

Den doble miljøutfordringen, mellom biodiversitet og klima som Fylkesmannens miljøvern avdeling her implisitt berører, har ikke vært en tematikk som har vært løftet frem av de øvrige høringsinstansene.

³⁸ Statkrafts kommentar til høringene, gjengitt i NVEs innstillingsdokument s. 78-79.

³⁹ NVEs innstilling, s. 117

⁴⁰ Forskrift om rammer for vannforvaltningen. Vedtatt ved kongelig resolusjon 15. desember 2006. <http://www.lovdata.no/for/sf/md/td-20061215-1446-0.html>

⁴¹ Statkraft søknad (2004), s. 44.

⁴² Høringsuttalelse fra Fylkesmannen i Rogaland, gjengitt i NVEs innstillingsdokument s. 16.

6. Kunnskapsgrunnlagets rolle prosessen

Kunnskapsgrunnlaget som ble lagt til grunn for NVEs innstilling om et nytt permanent manøvreringsreglement for Suldalslågen er hovedsakelig basert på undersøkelser gjennomført under Laksforsterkingsprosjektet i Suldalslågen (LFS-prosjektet), de to etterfølgende prøvereglementene, samt en undersøkelse utført av NINA.⁴³ I dette kapittelet skal vi se nærmere på relasjonen mellom hvordan kunnskapsgrunnlaget ble vurdert i prosessen med å komme frem til et nytt manøvreringsreglement, og samtidig hvilke styringsutfordringer denne prosessen aktualiserer.

I følge Bjørkeng (2007) er kunnskapen om natur langt på vei preget av de verdier som tillegges naturen. Mens Bjørkeng hevder at institusjonaliseringen av naturvernet – gjennom blant annet opprettelsen av den moderne naturforvaltningen – har ført til at det har blitt skapt en sammenheng mellom kunnskap og makt hvor naturforvaltningen gjør krav på å forvalte sannheten om naturens beste, ser vi imidlertid i caset Suldalslågen at det snarere er snakk om to konkurrerende diskusjoner. Den ene har sitt utgangspunkt i lakseinteressene, og den andre har sitt utgangspunkt i kraftinteressene slik det også ble dokumentert i Egeland & Jacobsen (2011). På tross av at alle parter er opptatt av at fakta om hva som påvirker laksens levevilkår bør være det viktigste grunnlaget for beslutningen om et nytt permanent manøvreringsreglement skal bygge på, er ikke de ulike interessentene enige om hvilke undersøkelser som skal legges til grunn; eller hvorvidt det eksisterende kunnskapsgrunnlaget om vannføringen i Suldalslågen er tilstrekkelig for å fatte en beslutning. Således henger konfliktene knyttet til kunnskapsgrunnlaget i Suldalslågen på den ene siden nært sammen med hvordan organiseringen av undersøkelsene ble gjennomført, og på den andre siden hvordan disse undersøkelsene senere ble brukt i prosessen.

LFS prosessen vil her vies stor oppmerksomhet da denne har vært betydningsfull for alle informantene. Samtidig er det viktig å påpeke at de styringsutfordringer LFS prosjektet aktualiserer må ses i lys av det konfliktnivået mellom kraftinteressene og lakseinteressene som hadde etablert seg allerede ved valget av Suldalsalternativet på 70-tallet. I dette kapittelet skal vi se på hvorvidt de undersøkelser som har blitt gjennomført i Suldalslågen under fremfor alt LFS, og senere under de to periodene med prøvereglement, bidro til å skape en enighet om hvilket vannføringsregime som var det beste.

6.1 Vurderingen av kunnskapsgrunnlaget

Troen på at kunnskapsgrunnlaget kan – og bør – skilles fra interessekonflikter er et vesentlig aspekt som løftes frem av de fleste informantene i caset Suldalslågen. Dette utgangspunktet var også sentralt for prosjektlederen for LFS. I følge ham var det et mål at "det faglige skulle stå i sentrum, for å slippe de politisk vanskelige problemstillingene".⁴⁴ I følge prosjektlederen var det ikke et problem at man hadde faglige uenigheter i LFS (noe vi kommer tilbake til). For ham oppstod problemene først når det han opplevde som "andre interesser" kom inn og preget diskusjonene. "Andre interesser" i denne sammenheng refererer til det prosjektlederen kaller en "miljøpolitiske agenda" som han opplevde at enkelte aktører i LFS-styret hadde. Dette synspunktet deles også av nåværende vassdrags- og miljøkoordinator i Statkraft Region Vest som satt i driftsutvalget for LFS. Slik han oppfattet det skyldtes ikke konfliktene i og rundt LFS-prosjektet faglig uenighet. Snarere oppfattet han det slik at særinteresser og forutinntatte holdninger til hva som var best for laksen blandet seg inn i diskusjonene.⁴⁵

⁴³ NINA gjennomførte en undersøkelse om konsekvensene av Statkrafts omsøkte reglement i 2004 på oppdrag av AS Sands laksefiske

⁴⁴ Intervju med tidligere prosjektleder for LFS, 01.10.2010

⁴⁵ Intervju med miljøkoordinator, Statkraft Region Vest, 21.09.2010.

At ulike aktører kunne bruke de undersøkelsene som ble gjennomført for å fremme sine interesser kommer også klart frem i NVEs innstilling. Her står det at: "I den omfattende informasjonsmengden som foreligger i denne saken kan man finne argumenter for nær sagt et hvilket som helst reglement."⁴⁶ Mens vassdrags- og miljøkoordinator i Statkraft Region Vest er av den oppfatning at det var miljøinteressene som hadde en agenda i Suldalslågen caset, er de øvrige høringsinstansene motsatt skeptisk til regulanten – Statkraft – sin agenda. Blant høringsinstansene var det Rogaland NJFF som sterkest uttrykker en slik skepsis:

NJFF beklager at Statkraft SF dessverre synes relativt ensidig ha valgt å støtte seg til de rapportene som 'passer best' for det som Statkraft ønsker med et nytt manøvreringsreglement; nemlig å øke produksjonen av kraft ved å kjøre minimalt med vann gjennom Suldalslågens naturlige løp. Denne forskningen kan ha vært en særdeles god investering for Statkraft SF dersom de får gjennomslag for forslaget sitt da kraftproduksjonen er beregnet til å øke med 157 GWh sett i forhold til 1990-regimet med en økning på 28,8 mill. kroner som resultat. Vi har ikke problemer med å akseptere at Statkraft SFs hovedmål er å produsere så mye kraft som mulig, men vi har problemer med å akseptere at Statkraft SF skyver forskningen som de har finansiert foran seg som et miljøalibi for å redusere vannføringen så mye som mulig på bekostning av storlaksstammen i Suldalslågen. Vi stoler på at NVE klarer å se dette forholdet tydeligere enn Statkraft SF.⁴⁷

NJFFs hovedkritikk mot Statkrafts søknad er at regulanten har sett bort fra de undersøkelsene som de miljøfaglige etatene har brukt i deres høringsuttalelser, og som forøvrig også er det kunnskapsgrunnlaget NVE har referert til i sitt innstillingsdokument.

NVE kritiserte Statkraft indirekte for ikke å ha tatt hensyn til resultatene fra undersøkelsene som ble gjennomført i forbindelse med de to prøvereglementene ved å kalle Statkrafts omsøkte manøvreringsreglement for et "fullskalæksperiment". Statkraft mener imidlertid at "Det foreligger i dag et solid grunnlag for beslutning om nytt reglement"⁴⁸ NVE, på sin side henviser til OED som i et foredrag av 20. mars 1998 presiserte at søknaden om endelig manøvreringsreglement "blant annet skulle baseres på resultatene fra de ulike prøvereglementene."⁴⁹ Videre skriver NVE at Statkrafts omsøkte alternativ ikke befinner seg innfor rammen av noen av disse to alternativene. NVE forslår derfor i innstillingen et manøvreringsreglement som befinner seg midt mellom de to prøvereglementene. Årsaken til at NVE velger å legge seg på dette vannføringsnivået oppgis å være at man gjennom prøvereglementene har fått testet effekter av både litt mer vann (1998-2000) og litt mindre vann (2001-2003), og det er i forhold til denne tolkningsrammen at Statkrafts omsøkte manøvreringsreglement ses som et "storskala eksperiment". Statkraft på sin side hevder at faktagrunnlaget de la til grunn for sin søknad er basert på eksisterende kunnskap, og at deres forslag om vannivå således er forsvarlig.⁵⁰

Kritikken mot regulantens bruk av kunnskapsgrunnlaget ble også fremhevet av tidligere leder for Suldal Elveeierlag som selv var med i LFS styret etter at det ble besluttet at elveeierlaget skulle få en observatørstatus (i løpet av LFS I). Men i motsetning til NJFF Rogaland, som stilte seg skeptisk til det meste av den forskning som hadde foregått i regi av LFS, reagerte Elveeierlaget snarere på at Statkraft Engineering, i fremfor alt den første

⁴⁶ NVEs innstilling, s. 106.

⁴⁷ Norges jeger- og fiskeforbund, Rogaland. Uttalelse gitt i brev til NVE 02.02.2005, gjengitt i NVEs innstillingsdokument side 40.

⁴⁸ Statkraft (2004) Nytt manøvreringsreglement for Suldalslågen. Søknadsrapport. Vedlegg til Statkrafts søknad., side 3.

⁴⁹ NVEs innstilling, side 102.

⁵⁰ Intervju med prosjektleder Statkraft, 09.11.2010

fåsen av LFS, gjenga forskningsresultater på en, slik de opplevde det, selektiv måte. I følge elveeierlaget ble ikke resultatene av forskningen som kunne være negativt for kraftproduksjonen presentert på møter i LFS I. Elveeierlaget er således av den oppfatning at det fantes undersøkelser som ble gjennomført i perioden 1990 til 1998 som var verdifulle i forhold til å belyse hvilke forhold som påvirket laksen, men at problemet bestod i at den forskningen som ble løftet frem av prosjektlederen for LFS var den som støttet opp om regulantens interesse.

Selv om de fleste høringsinstansene er skeptiske til så vel Statkraft Engineerings gjengivelse av forskningen i LFS, som til det kunnskapsgrunnlaget Statkraft la til grunn i sin søknad, betyr ikke dette at høringsinstansene var enige om hvilke undersøkelser som burde legges til grunn for at laksens livsvilkår best ble ivarettatt. Dette har blant annet å gjøre med at de ulike lakseinteressentene, også lokalt, har ulike preferanser, noe som også gjenspeiles i deres ulike syn på NVEs innstilling. Mens Suldal Elveeierlag var fornøyd med den vannføringsregimet NVE foreslo, blant annet fordi NVE la seg på et vannføringsnivå som ligger midt mellom de to prøvereglementene, ønsket AS Sands laksefiske et høyere vannføringsnivå.

På tross av at kunnskapsgrunnlaget har vært gjenstand for interessekonflikter, hevder NVE at resultatene fra forsknings- og utredningsprosjektene i LFS, så vel som de etterfølgende to prøvereglementene (1998–2000, 2001–2003) har vært viktig fordi man nå vet mer om hvilke forhold som påvirker laksens vilkår. Likevel henviser NVE til at det har vært diskusjoner også mellom NVE og DN om lengden på prøvereglementene i forhold til hva som ville være tilstrekkelig for å kunne fatte en kunnskapsbasert avgjørelse. DN ønsket blant annet, i likhet med Fylkesmennen i Rogalands miljøvernåvdeling, at prøvereglementene skulle ha en varighet av 5+5 år, i stedet for 3+3 år, slik at man hadde mulighet til å få frem data.

LFS-perioden, og tiden med de etterfølgende to prøvereglement, var ikke bare preget av interessekonflikter, den var også preget av faglig uenighet mellom forskningsmiljøene. Flere av informantene mente at slik uenighet kunne være positivt i den forstand at faglig uenighet også kan ses som et vilkår for å få et bedre faglig kunnskapsgrunnlag. En av de informantene som fremhevet dette var en av saksbehandler ved NVE.⁵¹ Da målsetningen med LFS, i følge saksbehandleren, samt prosjektlederen for LFS, heller ikke var å komme frem til et reglement, men snarer å komme frem til et *grunnlag* for et prøvereglement, ble uenigheten forskerne imellom sett på som uproblematisk. NVEs innstilling er basert på resultater fra LFS, men også fra prøvereglementene og en undersøkelse NINA gjennomførte i 2004 som belyser konsekvensene for laksestammen av Statskrafts omsøkte reglement.⁵² I og med at tolkning og vurdering av de faglige utredningene videre ble foretatt av saksbehandlere ved NVE som selv har en bakgrunn som fiskebiologer, hevder saksbehandleren at den vurdering som NVE la til grunn i deres innstillingsdokument, er faglig forsvarlig.

6.2 Styringsutfordringer

På tross av at målet med all vannkraftforvaltning er at beslutningene skal være kunnskapsbaserte, hevder en tidligere miljørådgiver i Suldal, som selv var involvert i LFS prosjektet, at også andre faktorer som psykologi, samhandling, kommunikasjon og maktstrukturer påvirker beslutningsprosessen. Makt i denne sammenheng relateres her ikke bare til Statskrafts rolle i prosessen (øke kraftproduksjonen), men også til NVEs mandat (øke kraftproduksjonen) og politikerne i kommunen (øke kommunens inntekter). De sterke økonomiske driverne kan dermed ikke ses løsrevet fra hva det ble forsket på, hvilke resultater som ble presentert, og hvilke konklusjoner

⁵² NVEs innstillingsdokument

⁵² NVEs innstillingsdokument

som ble trukket av forskningsresultatene. Måtperspektivet brukes her som en av forklaringen på hvorfor det kunnskapsgrunnlaget som kom som et resultat av aktivitetene i LFS ikke fikk den legitimitet blant alle aktører som gjorde at man kunne komme frem til en enighet om hvor mye vann som ville være nok for laksens levekår. Kritikken flere av aktørene reiser mot forskningen i Suldalslågen, rettes altså ikke mot idealet om at endringen av manøvreringsreglementet for Suldalslågen bør være kunnskapsbasert. Snarere retter kritikken seg mot hvordan slike kunnskapsprosjekter styres i forhold til organisering (prosjektledelse, ansvarsfordeling, involvering og kommunikasjon) og i forhold behovet for en formålsavklaring.

6.2.1 Om organiseringen og spørsmålet om tillitt

En hovedkritikk som ble rettet mot LFS var hvordan ledelsen av prosjektet ble fremstilt. Selv om Statkraft ikke selv ledet dette prosjektet da prosjektleder og sekretariat for LFS ble lagt til Statkraft Engineering, var det ingen av aktørene lokalt eller regionalt som oppfattet at dette utgjorde en forskjell i praksis. Snarere opplevdes LFS prosjektet som et prosjekt hvor Statkraft var prosjektleder, og dermed hvor kraftinteressene styrte hvilke undersøkelser som skulle gjennomføres og hvilke forskningsresultater som ble sett på som de mest sentrale. Miljøvernavdelingen ved Fylkesmannen i Rogaland, som var med i starten av LFS-prosjektet før DN kom inn i bildet, var en av de aktørene som var svært kritisk til Statkraft Engineering's rolle i prosjektet. Årsaken til dette var at saksbehandlerne her mente at det var uheldig at et heleid datterselskap av Statkraft, som også var de som finansierte det meste av forskning, samtidig skulle bestemme hva det skulle forskes på. Dette medførte at tilliten til forskningen ble svekket.⁵³

En annen kritikk som ble fremført er mot forskningens habilitet og regulantens mulighet til å styre denne. På den ene siden retter denne kritikken seg mot det tradisjonelle systemet hvor regulanten finansierer undersøkelser og således også velger ut hvem som skal gjennomføre disse. Fylkesmannen i Rogaland mente blant annet at regulantens ansvar for kunnskapsproduksjonen generelt er problematisk. I deres høringsuttalelse til Statkrafts søknad fra 2004 hevder de:

I følge søknaden ligger målformuleringene til grunn for anbefalingene i forskningsinstitusjonenes sluttrapporter. Statkraft har dermed bedt forskerne om å ta hensyn til både naturlige prosesser og kraftproduksjon i sine anbefalinger. Anbefalingene gitt av de ulike forskerne er derfor ikke verdinøytrale, men er i ulik grad bundet opp av Statkrafts ønske om høy kraftproduksjon.⁵⁴

Denne kritikken ble også tatt opp av flere høringsinstanser i forhold til LFS-prosjektet. Den tidligere miljørådgiveren i Suldal kommune forteller at han var skeptisk til mye av den forskningen som var utført av et av de engasjerte forskningsmiljøene i Suldalslågen.⁵⁵ Årsaken til dette var at han opplevde at denne forskningen var tilpasset Statkrafts interesser på tross av at dette var ledet av Statkraft Engineering: "Jo mindre vann jo bedre, ble nærmest et mantra etter hvert". NVE påpeker at det er et generelt problem at de miljøinteressene som det ikke er et engasjement knyttet til, kan komme i bakgrunnen: "De prosjektene som ikke er gunstige for alle parter, har ikke nødvendigvis et talerør."⁵⁶

På den andre siden fremhever flere av informantene at flere forskningsmiljø selv har bidratt til å undergrave sin nøytralitet ved at de i for stor grad har tilpasset seg oppdragsgiverens agenda. Den tidligere lederen for

⁵³ Intervju med miljøvernavdelingen Fylkesmannen i Rogaland 07.10.2010.

⁵⁴ Høringsuttalelse fra Fylkesmannen i Rogaland, gjengitt i NVEs innstillingsdokument s. 15.

⁵⁵ Intervju tidligere miljørådgiver i Suldal kommune 05.10.2010

⁵⁶ Intervju med saksbehandlere i NVE, 26.11.2010

elveeierlaget mente at et av hovedproblemene var at forskere ved forskningsinstitusjoner som tidligere hadde vært statlig finansiert, nå skulle finansiere sine egne stillinger gjennom å få eksterne oppdrag.⁵⁷ Elveeierlaget opplevde at dette påvirket enkelte av forskerne til å komme frem til et resultat som var gunstige for Statkraft slik at de dermed kunne sikre seg nye forskningsoppdrag i fremtiden.⁵⁸

Mistroen mot det kunnskapsgrunnlaget Statkraft la til grunn for sitt omsøkte manøvreringsreglement ledet til at AS Sands laksefiske valgte å finansiere en ny undersøkelse – et oppdrag NINA fikk i 2004 – en undersøkelse som forøvrig også NVE henviste til i deres innstillingsdokument. På spørsmål om ikke en slik undersøkelse kunne møtes med samme mistro som de undersøkelsene Statkraft hadde finansiert, svarer AS Sands laksefiske at det hadde vært ønskelige å ha et uavhengig forskningsråd som organiserte forskningen slik at man kan unngå en eventuell gjensidig mistro. Selv om en slik uavhengighet blant annet hadde vært et av formålene med LFS-prosjektet, ser vi at flere av høringsinstansene ikke oppfattet dette slik.

At Statkraft har en interesse i å øke kraftproduksjonen er det ingen av høringsinstansene som reagerer på. Kritikken som rettes mot prosessen går således på den rolle Statkraft har hatt i organiseringen av forsknings- og utredningsprosjektene hvor lakseinteressene ikke opplever å ha hatt en reell påvirkning. Mens Statkrafts prosjektleder, som hadde ansvaret for å gjennomføre prøvereglementene fra 1998 til og med 2003, mente at en av årsakene til at man ikke hadde et fokus på å komme frem til et reglement for Suldalslågen blant annet skyldtes en manglende direkte styring fra Statkrafts side, samt uenighet mellom forskningsmiljøene, er NJFF Rogaland og AS Sands laksefiske av en annen oppfatning. Selv om NJFF Rogaland og AS Sands laksefiske synes at deler av forskning fra LFS var verdifull, rettes deres kritikk seg mot at en kraftprodusent skal lede et prosjekt hvor fokuset i følge dem skulle være på laksens vilkår, og ikke på kraftproduksjonen. På tross av at kritikk også rettes mot enkelte av fagrapportene som ble publisert under LFS-perioden, rettes kritikken hovedsakelig mot organiseringen og styringen av denne, heller enn mot undersøkelsene i seg selv ut ifra mistanken om forskningens manglende habilitet.

6.2.2 Målet med forskningen

Det er knyttet en tydelig konflikt til hva som var, men også hva som burde være, formålet med de undersøkelsene som ble gjennomført i regi av LFS. I denne konflikten står lakseinteressentene mot regulanten. Mens Statkraft, i følge deres søknad (2004), både var opptatt av å ta vare på storlaksstammen i Suldalslågen samtidig som kraftproduksjonen skulle økes, var høringsinstansene primært opptatt av storlaksens livsvilkår.

Flere av aktørene understrekte at forskningen i større grad skulle være mer målrettet i forhold til å få frem kunnskap om hvor mye vann som ville være nødvendig for å bevare storlaksen. I følge Statkrafts prosjektleder, som tok over ansvaret for gjennomføringen av prøvereglementene etter LFS-perioden, var det et problem at målsettingen for LFS var uklår: "Det ligger i navnet – Lakseforsterkningsprosjektet – det sier ingen verdens ting om at vi skal ha et nytt manøvreringsreglement." Men, som vi har vært inne på tidligere, hevder prosjektleder for LFS og NVEs saksbehandlere at dette heller ikke var formålet med LFS. I følge dem skulle LFS kun legge *et grunnlag* for et prøvereglement.

⁵⁷ Intervju med Mo Laksegård og leder av Suldal Reiselivslag, 22.09.2010

⁵⁸ Intervju med tidligere leder av Suldalslågen Elveigørlag, 22.09.2010

Konflikten knyttet til hva som skulle være målet med så vel LFS som med prøvereglementene tas også opp i høringsuttalelsen fra Fylkesmannen i Rogaland. Her framstilles formålsuklarheten som et uttrykk for en interessekonflikt:

Siden stor kraftproduksjon gir lite vann i elva og omvendt, er det en åpenbar interessekonflikt mellom ønsket om høy kraftproduksjon og ivaretagelse av vassdragets naturlige prosesser. Denne problemstillingen er i liten grad diskutert i søknaden.⁵⁹

Andre høringsinstanser trekker frem manglende styring i forhold til hva det ble forsket på, og manglende koordinering av de ulike forskningsresultatene som et problem. I motsetning til NVE og DN, som understreker at forskningen aldri vil være uttømmende, og at strid om forskningsresultater er det som bringer forskningen videre, gir ordføreren uttrykk for en frustrasjon over at forskningen ikke kom frem til ett svar:

Som politiker er du jo opptatt av at du skal ha svar på et eller annet. Du skal ikke bare ha nye spørsmål og to-tre sider med nye prosjekter som du i tillegg skal være med å betale for.⁶⁰

For denne informanten var det således ikke et problem at spørsmål om hvordan kommunen skal stille seg til endringen av manøvreringsreglement blir gjenstand for politisk debatt i et kommunestyre hvor man har ulike interesser. Problemet, slik ordføreren ser det, er snarere at vilkårene for å gjøre en interesseavveining på grunnlag av tydelige forskningsresultater, ikke opplevdes å være tilstede i denne konkrete saken. Videre opplevde ordføreren at det var vanskelig å ta stilling til flere av forskningsresultatenes gyldighet, selv i de tilfellene hvor man hadde tydelige resultat, da kunnskapen om hva som påvirker laksens livsvilkår har endret seg fra 1990 og frem til i dag. Tilgjengelig fagkunnskap om kalking og fiskeutsetting brukes her som et eksempel på den endrede kunnskapsstatusen.

6.2.3 Lokal aksept og erfaringsbasert kunnskap

En av ideene med LFS var at man skulle sikre en bredere forankring av kunnskapsgrunnlaget hos de berørte interessentene i Suldal. Flere av de aktørene vi har intervjuet opplevde imidlertid at det var vanskelig å få til en god dialog mellom partene i LFS styret. Årsaken til dette oppgis å være flere. For det første reagerte flere på at prosjektet var ledet av Statkraft Engineering som for de øvrige aktørene (både de som var med i styret, og de andre høringsinstansene lokalt som ikke var med) opplevdes som ensbetydende med Statkraft. Videre var et viktig utgangspunkt for LFS at det skulle få frem et solid faglig grunnlag som et nytt manøvreringsreglement etter hvert kunne ta utgangspunkt i. Den erfaringsbaserte kunnskapen til elveeierlaget fikk dermed en uklær rolle i prosessen. Selv om elveeierlaget var med i styret, opplevde de ikke at deres kunnskap om elven ble tillagt vekt i prosessen. Tidligere leder for elveeierlaget som etter hvert ble med styret for LFS, opplevde at deres synspunkter ble lyttet til, men samtidig at det var vanskelig å få gjennomslag for deres egen kunnskap om laksens vilkår: "Ja, vi fikk jo lov å være med å høre på og uttale oss også, men de forstod som regel ikke hva jeg sa."⁶¹ Årsaken til dette kan på den ene siden være de øvrige aktørenes syn på viktigheten av å fokusere på forskningsbasert kunnskap, men det kan også ha å gjøre med at de ulike aktørene i styret representerte motstridende interesser.

⁵⁹ Høringsuttalelsen fra Fylkesmannen i Rogaland, gjengitt i NVEs høringsdokument s. 15.

⁶⁰ Intervju med ordføreren i Suldal kommune, 04.10.2010.

⁶¹ Intervju med en tidligere leder av Suldal elveeierlag. 21.09.2010.

De ulike interessene i LFS styret førte blant annet til at det gjennom hele LFS perioden eksisterte en konflikt om for eksempel hvorvidt temperatur påvirker smoltalderen og oppvekstforholdene. I disse diskusjonene opplevde elveeierlaget at kunnskap som var basert på minner om vannføring fra perioden før regulering, egne erfaringer og "sunt bondevett", ikke passet inn i den vitenskapelige forskningen i Suldalslågen.

I en analyse av prosessen knyttet til endringen av manøvreringsreglementet for Laudal kraftverk – et kraftverk som drives av Agder Energi AS og som ligger i Mandalsvassdraget på Sørlandet – ble det tydelig at elveeierlagets engasjement og kunnskap om Mandalsvassdraget og andre laksevassdrag gjorde at elveeierlaget fikk en sentral rolle i prosessen (Egeland & Jacobsen 2011). Dette ser ikke ut til å ha vært tilfelle i Suldalslåg-caset. En av årsakene til dette er likevel ikke nødvendigvis bare å finne i den betydning erfaringsbasert kunnskap har. Det kan også ha å gjøre med det forholdet at lakseinteressene i Suldalslågen ikke var samlet i en interesse, slik tilfellet var i Mandalsvassdraget.

6.2.4 Statkraft tar føringen

Perioden med prøvereglement som avløste LFS prosjektet ble opplevd som mindre konfliktfylt. Dette betyr ikke at det var enighet lokalt eller regionalt om nivået på vannføringene som ble testet ut, men dialogen med Statkraft – som nå hadde tatt direkte styring med gjennomføringen av prosjektet – blir av de fleste høringsinstansene beskrevet som bedre. Prosjektlederen som tok over ansvaret for gjennomføring av prøvereglementene etter at disse ble fastsatt av NVE, mener at årsaken til endringen er flere. For det første anbefalte DN på grunnlag av erfaringene fra LFS at Statkraft gikk inn og tok en sterkere styring. Årsaken til dette var at man håpet at dette kunne lede til en mer effektiv dialog mellom myndigheten og Statkraft. For det andre ønsket Statkraft selv å ta mer direkte styring da de oppfattet at LFS-prosjektet hadde vært preget av for store konflikter mellom forskningsmiljøer, og mellom myndighetene (DN og NVE i forhold til varigheten av prøvereglementene).

På tross av at konfliktnivået nå ble lavere opplevde den nye prosjektlederen, da Statkraft tok over ansvaret, at arven fra LFS-perioden til en viss grad kom til å prege den videre prosessen. Dette bekreftes av høringsuttalelsene fra flere av de lokale og regionale aktørene. Prosjektlederen tror at noen av disse konfliktene kunne vært unngått gjennom å velge *ett* forskningsmiljø som har stor tillitt blant flere aktører. Alta nevnes her som et eksempel hvor NINA gjennomførte alle undersøkelser, og hvor manøvreringsreglementet kom raskt på plass. Prosjektlederen for LFS er derimot av den formening at man må se konfliktene i LFS mer som et resultat av de konfliktlinjene som hadde blitt etablert allerede i forbindelse med valget av Suldalsalternativet i 1974.

7. Konklusjon

I denne rapporten har vi sett nærmere på hvilken rolle kunnskapsgrunnlaget har spilt i prosessen som førte frem til NVEs innstilling om et nytt permanent manøvreringsreglement for Suldalslågen. LFS har her blitt viet spesiell oppmerksomhet da dette prosjektet, gjennom å fokusere på økt involvering og ved å sette faglige utredninger i sentrum, skulle redusere det konfliktnivået som allerede var etablert siden debatten rundt Suldalsalternativet på 1970-tallet. Videre har LFS prosjektet vært sentralt også for perioden med de etterfølgende prøvereglementene da de allerede etablerte konfliktlinjene ble forsterket og i noen grad videreført til perioden som etterfulgte (prøvereglementene 1998-2000 og 2001-2003).

I rapporten har vi videre vist at miljøfaglige undersøkelser spiller en sentral rolle i norsk vannkraftforvaltning. Som vår studie av to vannkraftprosesser på Sørlandet peker på, kan imidlertid interesseavveiningen som gjøres av ulike interessenter i hver enkelt vannkraftssak påvirke både de krav som stilles til hvilke undersøkelser som skal gjennomføres, og videre hvilken legitimitet undersøkelsene får blant de samme interessentene (Egeland & Jacobsen 2011). I denne rapporten har vi ønsket å forfølge denne problemstillingen gjennom eksplisitt å se på hvilken rolle kunnskapsgrunnlaget har spilt i prosessen knyttet til endringen av manøvreringsreglementet for Suldalslågen. Dette er et case hvor man har hatt omfattende forskningsprosjekt med etterfølgende prøvereglement over en periode på til sammen 14 år.

Vi begynte rapporten med å sette kunnskapsgrunnlagets rolle i vannkraftforvaltning inn i en bredere kontekst. Målet var å se på endringer i miljødiskursen over tid, fra å inkludere vern av landskap, fiske og økosystemet, til også å inkludere klimautfordringen. Et av idealene i norsk vannkraftforvaltning er at beslutninger skal fattes på grunnlag av faglige vurderinger av konsekvenser av et tiltak. Prinsippet om kunnskapsbasert forvaltningspraksis står sterkt (Knudsen & Ruud 2011). Men kravene til hvilke undersøkelser som kreves, fremfor alt de undersøkelsene som skal belyse de miljøfaglige konsekvensene, har endret seg over tid. Som vi har beskrevet i denne rapporten påvirket endringer i den allmenne miljødiskursen, nasjonalt og internasjonalt, hvilke miljøkrav som har blitt stilt i vannkraftkonsesjoner. I takt med at miljøhensyn har blitt institusjonalisert på myndighetsnivå så vel som i forvaltningen, har også kravene til miljøfaglige undersøkelser som skal gjennomføres i vannkraftforvaltning endret seg. Dette ble fremfor alt synlig med opprettelsen av KU-systemet hvor krav til miljøundersøkelser stilles, men hvor innholdet og rammene for slike undersøkelser ikke er definert (omfang, grad av feltarbeid osv.). Samtidig som miljøtilsynelatende står høyere på den politiske dagsorden i dag, ser vi også at kampen mellom sektorpolitiske interesser – spesielt mellom energi- og miljømyndighetene – gjør at spørsmålet om hvilke miljøhensyn som skal tas ofte blir gjenstand for en kamp i hver enkelt vannkraftssak. Suldalslågen er et interessant eksempel på at så vel miljøkravene generelt, og fokuset på laksens vilkår spesielt, har fått en mer sentral rolle i norsk vannkraftforvaltning hvor nettopp kravet til bedre dokumentasjon av miljøkonsekvenser har stått sentralt. Her er fremfor alt Lakseforsterkingsprosjektet for Suldalslågen (LFS) et godt eksempel. At den erfaringsbaserte kunnskapen ikke fikk så stort gjennomslag i denne prosessen, forsterker dette inntrykket.

Vi har også sett videre på kunnskapsgrunnlagets rolle i selve prosessen som førte frem til at NVEs innstilling om endret manøvreringsreglement i Suldalslågen ble lagt på et nivå som i produksjonsøkning ligger midt mellom de to prøvereglementene. I denne gjennomgangen så vi for det første på hvordan kunnskapsgrunnlaget ble vurdert av de ulike interessentene, og av NVE. For det andre belyste vi gjennomgangen av mulige årsaker til hvorfor kunnskapsgrunnlaget ble tema for diskusjon og mistro.

Som vi har beskrevet, representerte Løksforsterkingsprosjektet i Suldalslågen (LFS) en ny måte å organisere kunnskapsproduksjonen på gjennom at blant annet flere berørte parter skulle involveres. Samtidig skulle prosjektet, gjennom å fokusere på forskningsresultater, gi et bredere grunnlag for å komme frem til et forslag om et prøvereglement. Som analysen har vist skapte ikke denne nye samarbeidskonstellasjonen mindre konflikter mellom "(...) miljøfagleg kompetanse, interessepolitikk og forvaltningsmakt"⁶² i Suldalslågen. Selv om alle høringsinstansene var opptatt av at endringen av manøvreringsreglementet skulle ta utgangspunkt i en faglig tilnærming, klarte ikke LFS prosjektet å minske interessekonfliktene. Mange kritiserte Statkraft Engineering for selektiv bruk av forskningsresultatene. Denne kritikken fremføres også mot Statkrafts søknad (2004). Kunnskapsgrunnlaget ble derfor på mange måter en brikke i drøkkampen mellom interessene på tross av at alle berørte parter var opptatt av at nettopp undersøkelsene skulle fungere som en objektiv plattform som beslutningen om å endre manøvreringsreglementet skulle basere seg på.

Årsaken til at kunnskapsgrunnlaget ikke fikk den brede legitimitet blant de ulike interessentene i prosessen ser ut til å skyldes to faktorer:

1. Uklarhet om formålet med LFS og prøvereglementet
2. En organisasjonsform som bidro til manglende tillitt

For det første peker analysen på et problem som knytter seg til formålet med så vel LFS, som med de etterfølgende prøvereglementene. Mens Statkraft ønsket at disse undersøkelsene skulle gi svar på hvor mye kraft de kunne produsere, var ikke dette en problemstilling som ble delt av de øvrige aktørene. Høringsinstansene ønsket på sin side et kunnskapsgrunnlag som tok hensyn til og prioriterte storlaksens livsvilkår. Kraftinteressene hadde ingen legitimitet i denne sammenheng. Men det var ikke kun formålet for prøvereglementet som det ble rettet kritikk mot. Flere av høringsinstansene opplevde også at det var vanskelig å forholde seg til forskningsresultater som var flertydige. Men som vi har sett, deles ikke dette synet av alle. NVE var for eksempel på sin side opptatt av at faglig uenighet er sentralt for å kunne få frem et best mulig kunnskapsgrunnlag.

For det andre var valget av Statkraft Engineering som prosjektleder for LFS også uheldig. Samtlige høringsinstanser oppfattet at dette var det samme som at regulanten indirekte styrte forskningen gjennom hvilke tema det ble forsket på, hvordan forskningsresultatene ble tolket og hvilke forskningsresultat som ble gjengitt. Kritikken mot organiseringen av LFS prosjektet peker på en betydelig styringsutfordring i forhold til hvordan man skal organisere forsknings- og utredningsprosjekter. På tross av at konfliktnivået virket til å bli lavere etter at Statkraft selv tok over prosjektledelsen i 1997 slik at regulantens rolle ble tydeligere, førte ikke dette til at interessekonfliktene opphørte.

Miljøfaglige undersøkelser er ett av de viktigste virkemidlene for å integrere miljøhensyn i vannkraftssaker. Men dette krever at slike undersøkelser organiseres på en måte som har en legitimitet blant de involverte aktører. Prosessen i Suldalslågen viser at det eksisterer en styringsutfordring knyttet til hvordan kunnskapsproduksjonen skal organiseres, slik tilfellet også var i Laudal (Egeland & Jacobsen 2011). I Suldalslågen forsøkte man derfor å organisere undersøkelsene på en annen måte gjennom LFS. Prosjektet hadde som mål å redusere konfliktnivået gjennom å involvere flere aktører og sette faglige problemstillinger i høysete.

⁶² H.Kaasa m.fl. (2000) Suldalslågen. *Løks og kraft*. Statkraft Grøner as, s. 11.

Men som vi har sett i analysen, klarte ikke LFS prosjektet å skape et kunnskapsgrunnlag det var en bred oppslutning om, hverken innenfor eller utenfor LFS styret.

Kunnskapsgrunnlaget fikk likevel en sentral rolle i prosessen i Suldalslågen. I så vel Statkrafts søknad, som i flere av høringsinstansenes uttalelser, samt i NVEs innstilling, brukes flere av forskningsresultatene som grunnlag for de argumenter som føres. Det er imidlertid ikke *det samme* kunnskapsgrunnlaget som legges til grunn av de ulike partene. Dette blir avhengig av hvilken interesse de ønsker å fremme – kraft eller laks. Som vi har pekt på i rapporten skyldes ikke dette at kunnskap ikke ses som det sentrale grunnlaget for beslutningsprosesser, men at slike prosesser i stor grad krever at det oppnås en enighet om hva utgangspunktet og formålet for undersøkelsene skal være, og videre at prosjektledelsen oppfattes som legitim av flere aktører enn hva tilfellet har vært i Suldalslågen.

8. Litteraturoversikt

Angell, S.I. & Brekke, O.A. (2011) "Frå kraft versus natur til miljøvenleg energi? Norsk vasskraftpolitikk i eit hunderårsperspektiv" *Uni Rokkåen Rapport 2-2011*.

Bjørkeng, S.O. (2007) "Naturverndiskursen – konsekvenser for en planprosess". UTMARK – tidsskrift for utmarksforskning, nr. 1, 2007.

Egeland, H. & Jacobsen G.B. (2011) "Kraften i vannet. En analyse av hvordan ulike miljømål veies mot ulike økonomiske, sosiale og miljømessige interesser i to vannkraftcase". SINTEF rapport TR A7127.

Glover, B., Brittain J., Saltveit S.J. (2009) Evaluering av ordningen med prøvereglement. NVE Rapport nr. 1 – 2009.

Knudsen, J.K. & Ruud, A. (2011) "Changing currents in Norwegian hydropower governance? The challenge of reconciling conflicting interests". SINTEF report TR A7111.

Kaasa, H. et.al (2000) *Suldalslågen. Laks og kraft*. Statkraft Grøner AS.

Melby, M.W. & Raastad, I. (1989) "Vilkårsetting for friluftsliv i vassdragskonsesjonssaker". NINA utredning 7

Miljøverndepartementet (1997) St.meld nr 58 (1996–1997) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*.

Miljøverndepartementet. St.prop. 32 (2006–2007) *Om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevassdrag og lakseelver*.

Lindseth, G. (2006) "LA21 som lokal diskurs – rasjonaliteter og bærekraftig utvikling" in W.M. Lafferty, C. Aall, G. Lindseth and I.T. Norland: *Lokal Agenda 21 i Norge. Så mye hadde vi – så mye ga vi bort – så mye har vi igjen*. Unipub forlag.

Nilsen, Y. (2010) "Landskapsarkitekten Knut Ove Hillestads virksomhet i NVE 1963–1990". NVE Rapport 21:2010

Nilsen, Y., Thue, L. (2006) *Statens kraft 1965-2006 : miljø og marked*. Oslo: Universitetsforlaget

NVE (1988) "Nytt rundskriv 36". Retningslinjer: Konsejonssøknader vedr. Vassdragsreguleringer. Norges vassdrags- og energiverk, Vassdragsdirektoratet, Publikasjon nr. 10.

NVE (2007) "Statkraft Energi AS – Søknad om permanent manøvreringsreglement for Suldalslågen i Suldal kommune, Rogaland" – NVEs innstilling.

Rudberg, P. (2011) *Constant Concessions Under Changing Circumstances: the Water and Renewable Energy Directives in Sweden*. Report from the Stockholm Environment Institute.

Skjold, D.O. (2006) *Statens kraft 1947-1965 : for velferd og industri*. Oslo: Universitetsforlaget

Statkraft (2004) *Nytt manøvreringsreglement for Suldalslågen*. Søknadsrapport.

Statkraft Energi AS – Region Vest (2007) *Ulla-Førre 1982-2001*.

St.meld. nr 29 (1996-97) *Regional planlegging og arealpolitikk*.

Sylte, T. (2008) *Laksen og Lågen. Suldaslågen gjennom 1000 år*. Stavanger: Dreyer bok.

Tesli, A., Thomassen, J. & Sørensen J. (2006) "Kvaliteten på norske konsekvensutredninger. Gjennomgang, kvalitetsvurdering og metodeutvikling". Samarbeidsrapport NIBR/Miljøalliansen 2006.

Thue, L. (2003) *For egen kraft. Kraftkommunene og det norske kraftregimet 1887-2003*. Abstrakt forlag.

Winther Jørgensen, M. & Phillips, L. (2000) *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur.

Nettressurser:

Agder Energi (lest 04.01.2012). *En av Sørlandets viktigste bedrifter*. <http://www.ae.no/ae/samfunnsansvar/>

European Environment Agency (lest 04.01.2012). *Heavily modified and artificial water bodies*. <http://www.eea.europa.eu/themes/water/european-waters/heavily-modified-and-artificial-water-bodies>

Lovdata, om Vannforskriften, <http://www.lovdata.no/for/sf/md/td-20061215-1446-0.html>

Miljøverndepartementet (lest 04.01.2012). *Konsekvensutredninger*
http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan-_og_bygningsloven/konsekvensutredninger.html?id=410042

NVE (lest 04.01.2012). *NVEs historie*. <http://www.nve.no/no/Om-NVE/Museumsordningen/NVEs-historie/>

Regjeringen (lest 04.01.2012). *Energi*. <http://www.regjeringen.no/nb/tema/energi.html?id=212>

Statkraft (lest 04.01.2012). *Energi og klima*. <http://www.statkraft.no/energiogklima/>
(lest 04.01.2012) <http://www.lyse.no/visjon-verdier-og-strategier/category13756.html>

Store Norske leksikon (lest 24.06.2011). Norges Jeger og Fiskerforbund http://www.snl.no/Norges_Jeger-_og_Fiskerforbund

1. Vedlegg, oversikt over informanter

Dato (2010)	Aktør
21. september	Suldal kommune, saksbehandler og tidligere ordfører i Suldal kommune
21. september	Statkraft, miljøkoordinator og produksjonssjef
22. september	Tidligere leder av Suldalslågen Elveigarlag
22. september	Mo Laksegard og leder av Suldal Reiselivslag
22. september	Suldalslågen Elveierlag og rettighetshavere
23. september	Grunneier ved Suldalsvatnet
28. september	DN, saksbehandler
1. oktober	LFS, prosjektleder
4. oktober	Suldal kommune, nåværende ordfører
4. oktober	Suldalsvatnet Grunneigarlag
5. oktober	AS Sands laksefiske, leder
5. oktober	Tidligere naturforvalter i Suldal kommune
6. oktober	Naturvernforbundet Rogaland, leder
7. oktober	Rogaland Fylkeskommune, fylkesordfører
7. oktober	Fylkesmannen i Rogaland, miljøvernavdelingen
9. november	Statkraft, prosjektleder for Suldalslågen fra 1998
	DN, saksbehandler og tidligere medlem av LFS styre
26. november	NVE, saksbehandlere

2. Vedlegg, Oversikt over forkortelser

DN – Direktoratet for naturforvaltning

GOVREP – Governance for renewable electricity production

LVK – Landssamanslutninga av vasskraftkommunar

NINA – Norsk institutt for naturforskning

NJFF – Norges jeger- og fiskeforbund

NLV – Nasjonale laksevassdrag

NVE – Norges vassdrags- og energidirektorat

OED – Olje og energidepartementet

3. Vedlegg, Intervju guider

Intervjuguide til Suldalslågen, høringsinstansene

1. Kraftverket og virkningen av reguleringen

- a. Hvilke konsekvenser har reguleringen for samfunnet (positive og negative)?
 - i. Økonomi
 - ii. Sosialt
 - iii. Miljø
- b. Hva synes dere om innstillingen til NVE?

2. Arbeidet med å hevde/fremme interesser

- a. Hvilken rolle spilte dere i søknadsprosessen?
- b. Hva har vært deres viktigste krav?
- c. Hvordan har dere gått frem for å påvirke resultatet – og hva har vært barrierer/muligheter?

3. Opplevelse av prosessen

- a. Hvilke argumenter oppleves som mest virkningsfulle?
- b. Opplever dere at kravene dere stilte ble tatt hensyn til av Statkraft og av NVE?
- c. Hvilke påvirkningskanaler har vært de mest relevante?
- d. Har prosessen endret seg underveis?
- e. Hvordan oppfattes de nasjonale signalene omkring denne saken?
- f. Har media påvirket prosessen?

4. Samarbeid med andre aktører – allianse eller konflikter?

- a. Hvilke aktører har dere samarbeidet med/hatt kontakt med underveis i prosessen?
 - i. Hvilke samarbeidsrelasjoner har fungert best?
 - ii. Har det oppstått konflikter mellom ulike parter underveis?
- b. Hvordan kan dialogen med Statkraft best beskrives, og hva kunne vært gjort annerledes?
- c. Hvordan har dialogen med NVE vært?

5. Kunnskapsgrunnlaget

- a. Hvilken rolle har kunnskap spilt i prosessen og har denne påvirket deres syn?
- b. Hvordan har organiseringen av utredningene fungert? Har den vært koordinert? Har kunnskapen vært formidlet og diskutert blant de berørte parter, også i lokalsamfunnet?

6. Avveining av hensyn og vektlegging av miljøet i Suldalslågen

- a. Hvordan oppleves politiske signaler om vektlegging av miljø i energipolitikken?
 - i. Har ordningen med nasjonale laksevasdrag og fjorder hatt noen virkning på prosessen?
- b. Hvilke utfordringer møter dere ved avveining mellom hensyn i egen etat/organisasjon? Hvilke perspektiv veier tyngst?
- c. Handler det å ivareta miljøhensyn i energipolitikken om noe mer enn storlaksens vilkår i Suldalslågen?
- d. Har andre plandokumenter spilt noen rolle for i integrering av miljøhensyn i denne saken?

Intervjuguide til Suldalslågen, Statkraft

7. Kraftverket og virkningen av reguleringen

- a. Hva synes dere om innstillingen til NVE? Hvilke konsekvenser vil det ha for dere?
- b. Hvilke konsekvenser har reguleringen fram til nå hatt for lokalsamfunnet og for den regionale utviklingen (positive og negative), og hvilke mener dere den vil ha i framtiden?
 - i. Økonomi
 - ii. Sosialt
 - iii. Miljø

8. Arbeidet med manøvreringsreglementet

- a. Hvilken strategi er valgt i forhold til de ulike fasene i prosessen?
- b. Har strategien endret seg underveis?
- c. Hva har vært de viktigste barrierer/muligheter?

9. Kunnskapsgrunnlaget

- a. Hvilken rolle har kunnskap spilt i prosessen og har denne påvirket deres syn?
- b. Hvordan har organiseringen av utredningene fungert? Har den vært koordinert?
- c. Har kunnskapen vært formidlet og diskutert blant de berørte parter, også i lokalsamfunnet og hvordan har den blitt mottatt?
- d. Hvordan forholder dere dere til konflikter om hvilken og hva slags kunnskap som bør legges til grunn for et nytt manøvreringsreglement?

10. Opplevelse av vilkårsrevisjonsprosessen

- a. Hvordan oppfattes de nasjonale signalene om endringen av reglementet?
- b. Opplever dere at kravene de berørte aktørene stilte var legitime, og har dette påvirket senere forslag?
- c. På hvilken måte har dere opplevd NVEs behandling og vurdering av saken?
- d. Hvilke påvirkningskanaler har vært de mest virkningsfull?
- e. Har disse kanalene endret seg underveis?
- f. Har media påvirket prosessen?

11. Samarbeid med andre aktører – allianse eller konflikter?

- a. Hvilke aktører har dere samarbeidet underveis i prosessen?
 - i. Hvilke samarbeidsrelasjoner har fungert best?
 - ii. Har det oppstått konflikter underveis? I så fall; med hvilke aktører?
- b. Hvordan kan dialogen med NVE best beskrives, og hva kunne vært gjort annerledes?

12. Avveining av hensyn og vektlegging av miljøhensyn

- a. Hvordan oppleves de nasjonale politiske signaler om vektlegging av miljø i energipolitikken?
- b. Hvordan har du/dere tolket ”miljøhensyn” i dette tilfellet?
- c. Har miljø spilt en viktig rolle i prosessen – og på hvilken måte? Hvilke andre hensyn har dere vektlagt?
 - i. Har ordningen med nasjonale laksevassdrag og fjorder hatt noen virkning på prosessen?

Intervjuguide til DN

13. Kraftverket og virkningen av reguleringen

- a. Hvilke konsekvenser har reguleringen for samfunnet (positive og negative)?
 - i. Økonomi
 - ii. Sosialt
 - iii. Miljø
- b. Hva synes dere om innstillingen til NVE?

14. Arbeidet med å hevde/fremme interesser

- a. Hvilken rolle spilte dere i søknadsprosessen?
- b. Hva har vært deres viktigste krav?
- c. Hvorfor har den aktuelle saken vært viktig evt. mindre viktig for DN?
- d. Hvordan har dere gått frem for å påvirke resultatet – og hva har vært barrierer/muligheter?

15. Opplevelse av prosessen

- a. Hvilke argumenter oppleves som mest virkningsfulle?
- b. Hvordan oppfattes de nasjonale retningslinjene for en slik utvidelse?
- c. Opplever dere at kravene dere stilte ble tatt hensyn til?
- d. Hvilke påvirkningskanaler har vært de mest relevante?
- e. Har prosessen endret seg underveis?
- f. Har media påvirket prosessen?

16. Samarbeid med andre aktører – allianse eller konflikter?

- a. Hvilke aktører har dere samarbeidet med/hatt kontakt med underveis i prosessen?
 - i. Hvilke samarbeidsrelasjoner har fungert best?
 - ii. Har det oppstått konflikter mellom ulike parter underveis?
- b. Hvordan kan dialogen med Agder Energi best beskrives, og hva kunne vært gjort annerledes?
- c. Hvordan har dialogen med NVE vært?

17. Avveining av hensyn og vektlegging av miljøet i Iveland

- a. Hvordan oppleves politiske signaler om vektlegging av miljø i energipolitikken?
- b. Hvilke utfordringer møter dere ved avveining mellom hensyn i egen etat/organisasjon?
Hvilke perspektiv veier tyngst?
- c. Har miljø spilt en viktig rolle i Iveland – og på hvilken måte?
 - i. Har det blitt tatt hensyn til det lokale miljøet?
- d. Har andre plandokumenter spilt noen rolle for i integrering av miljøhensyn i denne saken?



Teknologi for et bedre samfunn

www.sintef.no